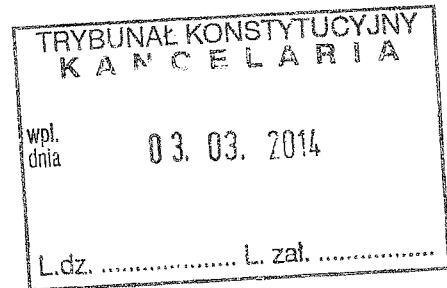




RZECZPOSPOLITA POLSKA
PROKURATOR GENERALNY

Warszawa, dnia 28 lutego 2014 r.

PG VIII TK 30/13
K 11/13



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z:

- 1) wnioskiem Grupy Posłów o zbadanie zgodności:
 - a) ustawy z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 283) – z art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
 - b) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią,

Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1258) – z art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221, art. 216 ust. 5 i art. 235 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;

2) wnioskiem Grupy Senatorów o zbadanie zgodności ustawy powołanej w punkcie 1 lit. a – z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

1) **ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 283) nie jest niezgodna z art. 90 i art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji oraz jest zgodna z art. 7, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**

- 2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności orzekania.

Uzasadnienie

Grupa Posłów na Sejm RP VII kadencji (dalej też: Posłowie Wnioskodawcy lub Wnioskodawcy) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności:

- 1) ustawy z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 283; dalej: ustawa o ratyfikacji) – z art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką

Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 1258; dalej: pakt fiskalny lub p.f.) – z art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221, art. 216 ust. 5 i art. 235 ust. 4 Konstytucji.

Grupa Senatorów RP VIII kadencji (dalej też: Senatorowie Wnioskodawcy lub Wnioskodawcy) zwróciła się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy powołanej w punkcie 1 – z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Zarządzeniem Prezesa Trybunału Konstytucyjnego z dnia 4 kwietnia 2013 r. wniosek Grupy Senatorów został dołączony do wcześniej złożonego wniosku Grupy Posłów w celu ich łącznego rozpoznania, z uwagi na tożsamość przedmiotu sprawy.

Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z dnia 31 maja 2013 r., sygn. K 11/13, umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności paktu fiskalnego z art. 1, art. 2, art. 4 ust. 1 i 2, art. 95 ust. 1, art. 104 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221, art. 216 ust. 5 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Podstawą takiej decyzji był fakt, iż w dniu wystąpienia przez Posłów Wnioskodawców do Trybunału Konstytucyjnego pakt fiskalny nie był częścią obowiązującego porządku prawnego w Polsce, gdyż nie został ratyfikowany. Nie mógł być wobec tego przedmiotem wniosku o kontrolę jego zgodności z Konstytucją na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji.

Uzasadniając szczegółowo zarzut formułowany wobec trybu ratyfikacji paktu fiskalnego, Posłowie Wnioskodawcy dokonali wykładni, zawartego w art. 90 Konstytucji, pojęcia „przekazanie kompetencji” i doszli do wniosku, że w pakcie fiskalnym następuje takie przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej.

Wnioskodawcy wskazali, że wymóg procedowania nad ustawą o ratyfikacji na podstawie art. 90 Konstytucji uzasadnia treść następujących przepisów:

1) art. 3 ust. 1 i ust. 2 paktu fiskalnego, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji kontrolnych Sejmowi określonych w art. 95 ust. 2 Konstytucji (w pierwszej części wniosku wskazano jedynie art. 3 ust. 1 p.f., lecz w uzasadnieniu, w punkcie III. 1., odwołano się do art. 3 ust. 1 i ust. 2 p.f.). Wnioskodawcy stwierdzają, że art. 3 ust. 1 i ust. 2 p.f. nakłada na Polskę nowe obowiązki, które nie mieszczą się w zakresie zobowiązań wynikających z traktatów unijnych. Stanowi to ograniczenie dla autonomii budżetowej parlamentu, będąc jednocześnie formą przekazania kompetencji. Art. 95 ust. 2 Konstytucji przewiduje powierzenie Sejmowi prawa kontroli nad Radą Ministrów. Sejm uchwala budżet, a Rada Ministrów odpowiada za jego wykonanie przed Sejmem, który udziela jej absolutorium. W tym zakresie ograniczeniem kompetencji kontrolnych organów państwowych w sprawach budżetowych jest mechanizm korygujący, ustanowiony i automatycznie uruchamiany na mocy art. 3 ust. 2 p.f., w przypadku stwierdzenia znacznych odchyleń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu. Mechanizm ten jest pośrednio umocowany w kompetencjach Komisji Europejskiej (dalej też: Komisja), jakie pakt fiskalny tworzy, gdyż to ta instytucja określa „wspólne zasady”, jakie mechanizm korygujący będzie musiał spełniać. Również Komisja Europejska i obce państwa będą wstępnie oceniać przygotowanie mechanizmu korygującego z perspektywy zgodności ze „wspólnymi zasadami”, a Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej też: TSUE) uzyskał uprawnienie do kontroli wykonania tego zobowiązania wynikającego z art. 3 ust. 2 paktu fiskalnego;

2) art. 3 ust. 2 paktu fiskalnego, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmowi wynikających z art. 95 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. Reguły mechanizmu korygującego będą musiały zostać

uchwalone w ramach „wspólnych zasad” stworzonych przez Komisję Europejską. Stanowi to ingerencję w podmiotową autonomię legislacyjną Sejmu. Norma traktatowa jest więc delegacją uprawnień Sejmu na rzecz podmiotu obcego. Po stronie Komisji Europejskiej nastąpi przyrost kompetencji w zakresie uprawnień do stworzenia ram legislacyjnych dla działania organów państwa. Prowadzi to także do ingerencji w suwerenność Narodu Polskiego, do którego należy władza zwierzchnia;

3) art. 5 ust. 1 i 2 paktu fiskalnego, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmowi i Radzie Ministrów wynikających odpowiednio z art. 219 ust. 1 i art. 221 Konstytucji w zakresie, w jakim przewiduje on prawo Rady Unii Europejskiej (dalej też: Rada) i Komisji Europejskiej do nadzoru i monitorowania programów partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Program partnerstwa budżetowego i gospodarczego, o którym stanowi art. 5 paktu fiskalnego, po jego wprowadzeniu przez państwo objęte procedurą nadmiernego deficytu podlega zatwierdzeniu i monitorowaniu przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską. Uregulowanie takie prowadzi do włączenia, do łańcucha procedowania w sprawach budżetu państwa, dwóch nowych podmiotów zewnętrznych. Konstytucja w art. 219 ust. 1 i art. 221 tworzy wyłączne prawo (autonomię) Sejmu i Rady Ministrów do procedowania w sprawie budżetu. Organy te powinny wykonywać swoje kompetencje bez udziału i bez jakichkolwiek uzależnień od woli, decyzji czy opinii innych podmiotów. Podmiotowe ograniczenie wykonywania tych kompetencji może być postrzegane jako ich naruszenie;

4) art. 7 paktu fiskalnego, który wprowadza modyfikację zobowiązań wynikających z art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; dalej też: TFUE), czym dokonuje redefinicji zakresu przekazania kompetencji, jakie miało miejsce w drodze ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13

grudnia 2007 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569; dalej: Traktat z Lizbony), poprzez kolejne ograniczenie uprawnień Rady Ministrów wynikających z art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 9 Konstytucji, a także ograniczenie uprawnień Sejmu i Senatu wynikających z art. 95 ust. 1 Konstytucji, na rzecz Komisji Europejskiej. Przewidziana w art. 7 paktu fiskalnego nowa procedura popierania wniosków lub zaleceń Komisji Europejskiej prowadzi do ograniczenia prawa państw członkowskich do swobodnej decyzji wynikającej z założeń polityki zagranicznej państwa, tworząc automatyzm poparcia wniosku Komisji Europejskiej. Dochodzi więc do naruszenia wymienionych wyżej przepisów art. 146 Konstytucji. Ta nowa formuła prowadzi do zwiększenia zakresu władztwa tej instytucji Unii Europejskiej (dalej też: UE), które w obowiązujących traktatach unijnych sprowadzało się wyłącznie do prawa składania wniosku do Rady Unii Europejskiej (art. 126 ust. 6 TFUE). Z automatyzmu tego może państwo wyzwolić tzw. procedura odwrotnej większości kwalifikowanej. Jednak jest to tylko mechanizm proceduralny i niezależny od woli pojedynczego państwa. Ponadto procedura głosowania odwrotną większością kwalifikowaną nie znajduje oparcia w normach TFUE. Dochodzi tu do modyfikacji art. 126 TFUE i dlatego zastosowana powinna być procedura zmiany traktatów określona w art. 48 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej też: TUE).

Rada Unii Europejskiej jest organem stanowiącym prawo. Działalność przedstawiciela państwa członkowskiego w Radzie ma charakter prawotwórczy. Decyzja Rady o stwierdzeniu nadmiernego deficytu jest aktem prawnym UE. Dlatego swój udział w jej kształtowaniu, na zasadach przewidzianych w ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395), powinien mieć też Sejm i Senat. Automatyzm działania polegający na obowiązku poparcia stanowiska Komisji Europejskiej ogranicza prawa obu izb polskiego parlamentu wynikające z art. 95

ust. 1 Konstytucji. Procedura głosowania odwrotną większością kwalifikowaną osłabia wpływ przedstawiciela państwa na kształt uchwały Rady w porównaniu ze stanem obecnym wynikającym z art. 126 ust. 6 TFUE;

5) art. 8 ust. 1 paktu fiskalnego, który uszczupla zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego określonych w art. 188 Konstytucji, tworząc – w przypadku wykonania przez Polskę zobowiązania z art. 3 ust. 2 p.f. na poziomie niższym od konstytucyjnego – prawo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej do kontroli ustaw lub innych aktów prawa krajowego. Wykonanie zobowiązania z art. 3 ust. 2 p.f. może mieć miejsce na poziomie konstytucyjnym lub w inny sposób gwarantujący pełne poszanowanie i przestrzeganie zasad określonych w art. 3 ust. 1 p.f. w całym toku krajowych procedur budżetowych. Wnioskodawcy negują prawo TSUE do kontroli wykonania tego zobowiązania, w przypadku kiedy Polska zdecydowałaby się wykonać je w oparciu o przepisy niższej rangi niż konstytucyjne. Do kontroli aktów prawa krajowego, zgodnie z art. 188 Konstytucji, uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny. Z kolei TSUE dokonuje kontroli prawa krajowego państw członkowskich UE wyłącznie z mocy traktatów unijnych i jedynie w zakresie nimi przewidzianych. Przypisanie w pakcie fiskalnym nowego uprawnienia kontrolnego jest tworzeniem dodatkowej procedury kontroli prawa krajowego. W przypadku poziomu ustawowego lub niższego tworzy upoważnienie dodatkowe dla tego organu (w porównaniu z dotychczasowym stanem prawnym), które ingeruje w sferę uprawnień Trybunału Konstytucyjnego;

6) art. 8 ust. 1 i 2 paktu fiskalnego, który tworzy nową kompetencję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obszarze prawa polskiego, polegającą na możliwości sądowej kontroli wykonywania uprawnień krajowej władzy ustawodawczej, czym uszczupla istotę władztwa krajowej władzy sądowniczej, wynikającą z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji. Ustanowiona w art. 8 ust. 1 paktu fiskalnego jurysdykcja TSUE wobec państw – stron tego traktatu z założenia opiera się na art. 273 TFUE. Jednak przepis art. 126 ust. 10 TFUE

wyłącza zastosowanie art. 258 i 259 TFUE, a więc kognicję TSUE, do badania naruszenia prawa UE w związku z procedurą unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Przedmiotem art. 3 p.f. jest stworzenie nowego elementu tej procedury. Rozwiązanie przyjęte w art. 8 ust. 1 p.f. prowadzi do ominięcia generalnego zakazu z art. 126 ust. 10 TFUE i tworzy nowe uprawnienie dla TSUE. Samodzielny charakter prawny tego uprawnienia TSUE znajduje potwierdzenie w ust. 2 art. 8 p.f. Na podstawie tego przepisu, w przypadku nie wykonania wyroku TSUE wydanego w oparciu o art. 8 ust. 1 p.f., przewidziane jest zaangażowanie TSUE już nie jako trybunału arbitrażowego, ale jako organu działającego w sposób władczy. W ten sposób dochodzi do utworzenia w obrębie krajowej władzy sądowniczej uprawnień przypisanych do organu organizacji międzynarodowej;

7) art. 10 paktu fiskalnego, który poszerza zakres praw przekazanych UE w drodze ratyfikacji traktatu z Lizbony, przekazując jej uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej, z art. 146 ust. 1 i 4 Konstytucji. Zawarte w treści tego artykułu paktu fiskalnego, w odniesieniu do Umawiających się Stron, pojęcie „są gotowe aktywnie uczestniczyć” stanowi deklarację zgody na udział. Zgodnie z art. 20 TUE, uczestnictwo we wzmocnionej współpracy jest dobrowolne. Związanie się w art. 10 p.f. deklaracją uczestnictwa łamie przewidzianą TUE swobodę uczestnictwa. Stanowi rezygnację z uprawnień władczych państwa do prowadzenia swobodnej polityki zagranicznej i przerwucenie ich na Radę. Zgłoszenie wniosku przez jedno z państw skutkować będzie automatycznym przystąpieniem Polski do współpracy. Poprzez związanie się tą normą traktatową Polska nie będzie miała swobody w zakresie podejmowania decyzji o rozpoczęciu współpracy. W ten sposób dochodzi do przekazania kompetencji rządu polskiego, którego przedstawiciel jest członkiem Rady.

Przytoczone w powyższych punktach argumenty – zdaniem Posłów Wnioskodawców – przemawiają za koniecznością procedowania nad ustawą o ratyfikacji na podstawie art. 90 Konstytucji.

Wobec umorzenia postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności paktu fiskalnego z Konstytucją RP, odstąpiono od omówienia uzasadnienia zarzutów w zakresie punktu 2 wniosku Grupy Posłów.

Senatorowie Wnioskodawcy swój wniosek oparli na zarzutach godzących w przebieg procesu legislacyjnego na etapie prac Senatu. Wskazali oni, że projekt porządku obrad 27. posiedzenia Senatu, który został przedstawiony przez Marszałka Senatu na początku posiedzenia w dniu 20 lutego 2013 r., nie zawierał w swej treści punktu dotyczącego procedowania nad ustawą o ratyfikacji paktu fiskalnego. Przyjęty na początku posiedzenia porządek obrad takiego punktu również nie przewidywał. Dopiero po przyjęciu porządku obrad Marszałek Senatu zapowiedział, że zaproponuje w dalszej części posiedzenia rozszerzenie porządku o ten punkt. Został on wprowadzony do porządku obrad w drugim dniu posiedzenia. Nastąpiło to jeszcze przed zapoznaniem senatorów ze stosownymi drukami senackimi nr 303 i nr 303A, a nawet przed udostępnieniem ich w formie elektronicznej.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 i ust. 3 uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 ze zm.; dalej: regulamin Senatu), Marszałek Senatu nie później niż na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia o terminie posiedzenia i projekcie porządku obrad senatorów. W szczególnie uzasadnionych wypadkach Marszałek Senatu może zdecydować o skróceniu tego terminu.

Z kolei art. 34 ust. 2 regulaminu Senatu stwierdza, że projekt porządku obrad Senatu ustala Marszałek Senatu, przy czym do porządku obrad mogą być wniesione jedynie sprawy znane senatorom z druków rozdanych nie później niż na 3 dni przed posiedzeniem. W wyjątkowych przypadkach może nastąpić, za zgodą Senatu, skrócenie tego terminu.

Zdaniem Wnioskodawców, Marszałek nie uzyskał zgody Senatu na skrócenie trzydniowego terminu na dostarczenie druków senackich. Senat zgodził się jedynie na wprowadzenie nowego punktu do porządku obrad. Ponadto, skrócenie tego terminu nie może prowadzić do sytuacji, w której senatorowie nie mogą zapoznać się z treścią druku senackiego przed rozpoczęciem procedowania.

Wnioskodawcy podnoszą, że zmiana porządku obrad 27. posiedzenia Senatu nastąpiła w jego trakcie, a sposób wprowadzenia zmiany uniemożliwił zapoznanie się z drukami, które przy tym nie były kompletne. W dostarczonych drukach powinny się znaleźć pełne informacje na temat przedmiotu procedowania. Częściowe dopełnienie tej formalności miało miejsce już w trakcie procedowania nad tym punktem. Senatorom nie przekazano natomiast tekstu traktatu, nad ratyfikacją którego obradowano.

Możliwość skrócenia trzydniowego terminu wynikającego z art. 34 ust. 2 regulaminu Senatu jest rozwiązaniem wyjątkowym. Powinien istnieć zewnętrzny, obiektywny powód uzasadniający skorzystanie z tej procedury. Zdaniem Wnioskodawców, przedmiotowy przypadek nie był wyjątkowy i nie przedstawiono uzasadnienia tej wyjątkowości. Stosowanie odstępstwa od reguły procedowania powinno być uzasadnione (wskazana wyjątkowość) przez Marszałka Senatu na etapie dokonywania zmiany porządku obrad, a więc przed uzyskaniem zgody Senatu na skrócenie terminu na dostarczenie druków. Brak realizacji tego wymogu jest znaczącym uchybieniem regulaminowi Senatu.

Procedując z naruszeniem wymogów wynikających z art. 34 regulaminu Senatu ugodzono w konstytucyjne podstawy tego aktu prawnego. Senat uchwała regulamin realizując obowiązek wynikający z art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji. Treścią tego obowiązku jest m.in. określenie porządku prac Senatu. Po przyjęciu regulaminu Senat jest nim związany. Naruszając go, poprzez niedochowanie określonych w nim zasad procedowania, Senat uchybia

konstytucyjnej normie stanowiącej źródło umocowania regulaminu, czyli art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji.

Wnioskodawcy wskazują, że tylko procedowanie zgodnie z normami regulaminu gwarantuje, że senatorom zostaje zapewniony konstytucyjny standard ich praw wynikających z konkretnych norm Konstytucji, które posiadają jako przedstawiciele Narodu. Uniemożliwiając senatorom zapoznanie się z materią stanowiącą przedmiot głosowania ugodzono w istotę statusu senatora, jaką jest reprezentowanie Narodu, co doprowadziło do naruszenia art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji. (W uzasadnieniu wniosku – na stronach 9, 10 – Wnioskodawcy podnoszą naruszenie art. 108 w związku z art. 104 Konstytucji. Jednak treść uzasadnienia, w którym odwołują się jedynie do zdania pierwszego ust. 1 art. 104, oraz *petitum* wniosku pozwalają przyjąć, że zarzucają oni naruszenie art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji).

Formułując kolejny zarzut względem zaskarżonej regulacji, Wnioskodawcy wskazują, że przewidziane w art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji „przyjęcie ustawy bez zmian” powinno być wynikiem procedowania w trybie przewidzianym prawem. Jednym z elementów tego trybu jest regulaminowa procedura konkretyzująca i wykonująca normy konstytucyjne (tu: normę z art. 121 ust. 2), znajdująca zakotwiczenie w zwrocie, że Senat może ustawę „przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości” (art. 34 regulaminu Senatu). Tworzy ona treść tego konstytucyjnego pojęcia. Skoro poziom naruszeń procedury był znaczny i dotknął tych norm regulaminu, które rozwijały i doprecyzowywały normę konstytucyjną, to ustawa ratyfikacyjna jest sprzeczna z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji.

Działanie w granicach i na podstawie prawa jest konstytucyjnym obowiązkiem organów władzy publicznej (zasada legalizmu). Aktem prawa, na podstawie którego działa Senat w procesie ustawodawczym, jest – poza Konstytucją – także regulamin Senatu. Nawet jeżeli formalnie regulamin nie ma

charakteru unormowania wyłącznego dla procedowania Senatu, to tworzy konkretne normy zobowiązujące jego organy do określonego postępowania. Naruszenie ich w toku procedowania prowadzi do uchybienia konstytucyjnej zasadzie działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa. Dlatego, zdaniem Wnioskodawców, akt prawny przyjęty z naruszeniem przepisów regulaminu Senatu jest niezgodny z art. 7 Konstytucji.

W ostatnim akapicie punktu V uzasadnienia Wnioskodawcy stwierdzają, że konsekwencją naruszenia zasady legalizmu, jak i pozostałych elementów ustrojowych i proceduralnych, jest naruszenie art. 2 Konstytucji. Na konstrukcje zawartej w nim zasady państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, a w szczególności jednego z jej elementów – zasady państwa prawa – składają się także inne elementy ujęte w Konstytucji odrębnie, w tym zasada legalizmu, jak i przepisy ją konkretyzujące i gwarantujące. Dlatego Wnioskodawcy uważają za potrzebne szerokie zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania Senatu w trakcie procedowania nad ustawą ratyfikacyjną w świetle tego wzorca kontroli. Uznają bowiem postępowanie Marszałka Senatu za niezgodne z tą zasadą „jako taką”.

Przedstawiony we wniosku Grupy Posłów problem konstytucyjny sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy zakwestionowana ustawa o ratyfikacji stwarza prawno – traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach i czy w związku z tym zgoda na jej ratyfikację powinna być wyrażona w trybie art. 90 Konstytucji, a nie w trybie art. 89 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Problem konstytucyjny przedstawiony przez Grupę Senatorów odnosi się z kolei do trybu procedowania nad ustawą o ratyfikacji na etapie prac Senatu oraz oceny, czy ewentualne naruszenia norm wynikających z regulaminu Senatu mają charakter istotny i prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy zaskarżonych przepisów, należy w pierwszej kolejności dokonać oceny spełnienia wymogów formalnych wniosków. Zgodnie z art. 32 ust. 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK), wniosek powinien odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie. Z kolei, na mocy art. 66 ustawy o TK, Trybunał Konstytucyjny, orzekając, jest związany granicami wniosku, pytania prawnego lub skargi. Interpretując ten przepis, w orzecznictwie konstytucyjnym przyjęto, że aby „wyrażany pogląd mógł być rozważany jako podstawa stwierdzenia niekonstytucyjności kwestionowanego przepisu, powinien zawierać uzasadnienie określające relacje między kwestionowanymi przepisami a normami konstytucyjnymi w sposób wskazujący na wysoki poziom prawdopodobieństwa zasadności zarzutu niekonstytucyjności. Trybunał Konstytucyjny, działając na wniosek uczestników postępowania, a nie ex officio, jest związany zakresem wniosku (skargi), a skutkiem takiej konstrukcji kontroli konstytucyjności prawa jest nałożenie na uczestników postępowania (stronę) obowiązku wykazania podstaw wnioskowania niekonstytucyjności kwestionowanych przepisów. Taka konstrukcja sądownictwa konstytucyjnego jest pochodną uznania przez ustrojodawcę wysokiego miejsca zasady domniemania konstytucyjności prawa oraz stabilizacji porządku prawnego i pewności prawa w systemie ustrojowym RP” (wyrok z dnia 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43).

Uzasadnienie wniosku Grupy Senatorów w odniesieniu do zarzutu naruszenia w trakcie procedowania nad ustawą o ratyfikacji zasady państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego budzi zastrzeżenia w przedmiocie spełnienia tego kryterium.

Uzasadnienie powyższego zarzutu sprowadza się do stwierdzenia, że na konstrukcję tej zasady składają się także inne elementy ujęte w Konstytucji i w

tym zakresie dalszy wywód teoretyczny – zdaniem Wnioskodawców – nie wydaje się potrzebny, ale zasadne jest zbadanie trybu procedowania nad zakwestionowaną ustawą w świetle tego wzorca.

Zauważyć w tym miejscu wypada, że art. 2 Konstytucji – wyrażający klauzulę demokratycznego państwa prawnego, zamieszczony w rozdziale pierwszym Konstytucji – należy do fundamentalnych przepisów konstytucyjnych, które określają podstawowe i najbardziej charakterystyczne cechy ustrojowe Rzeczypospolitej Polskiej.

Z brzmienia art. 2 ustawy zasadniczej da się odczytać trzy osobne zasady: państwa demokratycznego, państwa prawnego oraz państwa sprawiedliwego, które połączone wytwarzają nową jakość – ogólniejszą i bardziej abstrakcyjną zasadę państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego. Od tej ogólnej zasady uprawnione jest wyróżnienie dwóch zasad pochodnych: zasady zaufania (lojalności) i związanej z nią zasady pewności prawa. Wyprowadza się z nich zasady drugiego stopnia, w tym m.in. zasadę prawidłowej legislacji, w której zawiera się wymóg dochowania przepisanej trybu ustanowienia aktu normatywnego.

Senatorowie Wnioskodawcy nie wskazali, w jaki sposób i w jakim zakresie naruszona została zasada demokratycznego państwa prawnego, a jedynie przedstawili swoje oczekiwania, co do potrzeby skontrolowania procesu legislacyjnego również w świetle tego wzorca kontroli.

Dlatego należy uznać, że wydanie orzeczenia merytorycznego o zgodności zakwestionowanej ustawy o ratyfikacji z art. 2 Konstytucji nie jest zasadne z uwagi na niedopuszczalność wyrokowania (art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK).

Na wstępnym etapie rozpoznania wniosków (a konkretnie wniosku Grupy Posłów) konieczne jest rozstrzygnięcie, czy w przypadku uchwalenia ustawy o ratyfikacji paktu fiskalnego może dojść do przekazania – w rozumieniu art. 90 Konstytucji – przez Rzeczpospolitą Polską kompetencji organów władzy

państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego.

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej jest ustawą specyficzną ze względu na zawartą w niej treść normatywną. Dopuszczalność badania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację paktu fiskalnego nie budzi wątpliwości. W wyroku z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Rozpatrywanie kwestii konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje mieści się w obrębie kognicji Trybunału Konstytucyjnego (akt ten pozostaje bowiem ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji). Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej, a inne podmioty określone w art. 191 Konstytucji (w tym pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów) mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie już uchwalonej ustawy upoważniającej” (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49).

Kontrola konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej dotyczyć może wszystkich elementów ustawy: treści ustawy, kompetencji oraz dochowania trybu wymaganego do jej wydania (art. 42 ustawy o TK). Nie treść ustawy (w rozpatrywanym przypadku nad wyraz krótka), lecz istnienie kompetencji do wydania ustawy ratyfikacyjnej oraz dochowanie trybu jej uchwalenia (wobec istniejących w doktrynie i w praktyce wątpliwości co do sposobu rozumienia niektórych jego elementów) mogą mieć największe znaczenie.

Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się (choć w dawnym otoczeniu konstytucyjnym) na temat charakteru i zakresu kontroli ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. W uchwale z dnia 30 listopada 1994 r., sygn. W. 10/94, stwierdził, że jest to ustawa kompetencyjna, której treścią jest nie tylko wskazanie organu upoważnionego do działania, ale też charakter tego działania; jest nim ratyfikowanie wskazanej w ustawie umowy międzynarodowej. Analiza treści ustawy upoważniającej musi być dokonywana poprzez analizę treści

umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy. Trybunał podkreślił przy tym, że chodzi tu tylko o kontrolę ustawy upoważniającej, a nie o kontrolę samej umowy międzynarodowej jako takiej (OTK w 1994 r., cz. 2, poz. 48).

Powyższy pogląd jest aktualny na gruncie Konstytucji z 1997 r. Należy przyjąć, że przez kontrolę ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację dokonuje się pośrednio kontroli samych umów międzynarodowych, zgodnie z założeniem, że jeżeli umowa zawiera postanowienia kolidujące z Konstytucją, to ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie takiej umowy też jest sprzeczna z Konstytucją. Nie jest to oczywiście kontrola konstytucyjności umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji, lecz analiza jej treści, jako konieczny warunek uchwalenia zgodnej z Konstytucją ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, OTK ZU nr 5/A/2013, poz. 63).

W świetle powyższego uprawnione jest poddanie badaniu konstytucyjności trybu uchwalenia ustawy o ratyfikacji pod kątem zgodności z art. 90 Konstytucji.

Ustawa zasadnicza w art. 89 ust. 1, jak i w art. 90 ust. 1 i 2, precyzuje, jakie umowy międzynarodowe podlegają procedurze ratyfikacyjnej, która obejmuje wymóg uzyskania uprzedniej zgody na ratyfikację, wyrażonej w trybie ustawowym, a więc za wstępną akceptacją parlamentu, oraz jaki parlamentarny tryb wyrażania tej zgody zostanie przyjęty.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 90 Konstytucji określa rodzaj szczególnej umowy międzynarodowej, której zawarcie pociąga dla polskiego porządku konstytucyjnego daleko idące konsekwencje – a więc wtedy, gdy jest ona instrumentem przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach, jak i ustala warunki włączenia parlamentu w proces ratyfikacji takiej umowy – przewidując alternatywnie dwa tryby związania: wyrażenia zgody na

ratyfikację w ustawie uchwalonej w trybie kwalifikowanym (ust. 2) albo za zgodą wyrażaną w referendum ogólnokrajowym (ust. 3). Ustęp 4 w tym artykule określa zasady wyboru trybu wyrażania zgody, którego dokonuje Sejm w drodze uchwały.

Zgodnie z pierwszym członem formuły wyrażonej w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita Polska jest konstytucyjnie upoważniona do tego, by mocą swej suwerennej władzy dokonać aktu przekazania kompetencji swoich organów państwowych na rzecz wskazanych organizacji. Zrealizowanie normy upoważniającej do podjęcia tego aktu wymaga decyzji politycznej konstytucyjnie określonych organów RP, podjętej w kwalifikowanym trybie (ust. 2 art. 90), lub – w razie wątpliwości co do wystarczalności takiej decyzji – woli narodu wyrażonej w drodze referendum ogólnonarodowego (ust. 3 art. 90). Ta złożona konstytucyjna droga podjęcia aktu przekazania kompetencji uzasadniona jest tym, że dotyczy on sprawy zasadniczej dla państwa – ograniczenia w jakimś zakresie wykonywania jego władzy i dlatego musi mieć należyłą legitymację demokratyczną (zob. K. Działocha, uwaga 3 do art. 90 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, tom I).

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., w sprawie o sygn. K 11/03, w której Trybunał dokonywał oceny konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507), zaprezentowano stanowisko, że szczególny charakter procedury ustawodawczej – przewidzianej dla aktów normatywnych obejmujących wyrażenie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, stanowiących podstawę przekazywania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej, elementy której to procedury zostały określone w art. 90 ust. 2 Konstytucji – „wyraża się w kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (i odpowiednio: senatorów) wymaganych dla

uchwalenia ustawy przez Sejm i przez Senat. Odrębność tego trybu polega także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm” (OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43).

W celu rekonstrukcji wskazanego wzorca kontroli warto przytoczyć ocenę istoty tej regulacji, dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., w sprawie o sygn. akt K 32/09, w której Trybunał orzekał o zgodności, m.in. z tym przepisem konstytucyjnym, postanowień Traktatu z Lizbony (ratyfikowanego przez Prezydenta RP, za zgodą udzieloną w ustawie uchwalonej stosownie do wymagań określonych w art. 90 ustawy zasadniczej). W wyroku tym Trybunał wyraził następujący pogląd: „Gwarancją 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 (...). Istotą art. 90 Konstytucji jest gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń. Polegają one na tym, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej dopuszczalne jest: 1) jedynie na rzecz

organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) jedynie w niektórych sprawach i 3) jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą” (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108).

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny w powołanym już wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, w doktrynie przyjmuje się, że art. 90 Konstytucji został ustanowiony z myślą o stworzeniu konstytucyjnej podstawy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 115; C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 145; literatura powołana w ślad za wskazanym wyrokiem). Stąd posługiwanie się w odniesieniu do art. 90 Konstytucji określeniami „klauzula europejska” czy też „klauzula integracyjna”, wskazującymi na wąskie rozumienie art. 90 Konstytucji.

Omawiany przepis nie miał w praktyce zastosowania w odniesieniu do organizacji międzynarodowych innych niż Unia Europejska, jakkolwiek rozważano taką możliwość przy okazji ratyfikacji przez Polskę statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (zob. *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, Przegład Sejmowy nr 4/2001, s. 129 – 172), a także na tle umowy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczącej tzw. tarczy rakietowej (zob. R. Piotrowski, *Instalacja systemu obrony przeciwrakietowej w świetle Konstytucji RP*; J. Kranz, A. Wyrozumska, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, [w:] *Dwugłos o aspektach prawnych tarczy*

antyrakietowej w Polsce, Państwo i Prawo nr 7/2009, s. 20 – 49; literatura powołana j.w.).

Tryb ratyfikacji przewidziany w art. 90 Konstytucji był zastosowany dwukrotnie: w procesie ratyfikacji Traktatu między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczącego przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864; dalej: Traktat akcesyjny) oraz Traktatu z Lizbony, przy czym w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji tego drugiego traktatu zaznaczono, że procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony w Polsce powinna opierać się na postanowieniach art. 90 Konstytucji. „Przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji RP, wynika z treści Traktatu z Lizbony, który zmienia w takim zakresie przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, że oznacza to dalsze przekazanie, względnie modyfikacje przekazania «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach» na przyszłą, jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską” (druk sejmowy nr 280/VI kadencja).

Pojęcie „przekazania kompetencji”, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie ma sprecyzowanego zakresu znaczenia. Konstytucja nie

definiuje tego pojęcia i nie określa, czym ma się charakteryzować organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, któremu „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” mogą być przekazane umową międzynarodową.

Kwestia oznaczenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia jest istotna ze względu na jej wagę dla określenia odpowiedniego trybu ratyfikacji danej umowy. Umowy umożliwiające przekazanie „kompetencji w niektórych sprawach” wymagają przecież ratyfikacji w specjalnym, kwalifikowanym trybie. W tym celu należy zatem sięgnąć do wypowiedzi doktryny prawa konstytucyjnego oraz dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego.

W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, w odniesieniu do problematyki „przekazania kompetencji”, należy wyróżnić pogląd, iż za podstawowe znamiona aktu, w wyniku którego dochodzi do owego „przekazania”, należy uznać te jego części składowe, które decydują o rezygnacji państwa z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie (zob. K. Działocha, *op. cit.*, s. 3), będącej skutkiem powierzenia organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określonych kompetencji władczych wobec podmiotów podległych władzy Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach należących do jej jurysdykcji (zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 206). Podstawowym elementem konstytutywnym wystąpienia „przekazania” jest zaistnienie sytuacji ograniczenia kompetencji państwa w określonej dziedzinie na rzecz organizacji międzynarodowej (zob. J. Kranz, A. Wyrozumska, *op. cit.*, s. 39), zaś kolejnym – dopuszczenie przez państwo do stosowania w zakresie przekazanych kompetencji, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), zwłaszcza do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez tę organizację (zob. K. Działocha, *op. cit.*, s. 3). Oznacza to dopuszczenie do stosowania w krajowym porządku prawnym aktów

niepochodzących od polskiej władzy publicznej (zob. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 207). Za następstwo wystąpienia tego elementu „przekazania kompetencji” uznaje się rozpoczęcie sprawowania przez organizację lub organ międzynarodowy samodzielnie władzy nad podmiotami podległymi władzy zainteresowanych państw. Innymi słowy, oznacza to umożliwienie organizacji lub organowi międzynarodowemu wyłączności stanowienia, w niektórych dziedzinach, prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa członkowskiego tej organizacji i mającego do tego prymat w stosowaniu przed normami prawa krajowego.

Zgodnie z definicją przedstawioną przez J. Barcza i J. Kranza, na przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji składają się następujące elementy: 1) otwarcie krajowego systemu prawnego na wyłączność kompetencji władczych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), kształtujących bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji – przede wszystkim w sferze jurysdykcji państw członkowskich); 2) trwała rezygnacja przez państwo z niektórych swych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach; 3) powierzenie organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji władczych, w tym również w zakresie szerszym niż kompetencje, z których państwo rezygnuje.

Autorzy ci zauważają, że przyjęcie powyższej definicji nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów, ponieważ – jak wiadomo – praktyka jest bogatsza i bardziej skomplikowana niż prawo. Zakres i definicja powierzenia kompetencji nie zawsze są prawnie i politycznie bezsporne. Odnosi się to również do trybu związania się zobowiązaniami międzynarodowymi, które

dotyczą przekazania/przeniesienia kompetencji (zob. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, Przegląd Sejmowy nr 4/2013, s. 44).

Na brak precyzyjnego określenia pojęcia „przekazania kompetencji” zwrócił uwagę również Trybunał Konstytucyjny, który, po krótkiej prezentacji w uzasadnieniu wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, (*op. cit.*) poglądów przedstawicieli doktryny, stwierdził, że rozumienie przesłanki „przekazania kompetencji” nie jest jednolite i w związku z tym prowadzi do odmiennych konkluzji w kwestii zasadności stosowania, w odniesieniu do konkretnej umowy międzynarodowej, trybu przewidzianego w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny już we wcześniejszych orzeczeniach kilkakrotnie zajmował się pojęciem „przekazania kompetencji”.

W wyroku z dnia 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04 (*op. cit.*), odnoszącego się do konstytucyjności Traktatu akcesyjnego, Trybunał stwierdził, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin oraz wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżniono także pojęcie „aktualizacja kompetencji”. Takiej kwalifikacji dokonał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08, analizując zasadność ewentualnego zastosowania trybu art. 90 Konstytucji w toku uchwalania ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości

Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości. Skutkiem takiej kwalifikacji miałyby być wymagania uchwalenia zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że „kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara Unii Europejskiej została przejęta przez Rzeczpospolitą Polską wraz z całym Traktatem o Unii Europejskiej, za pośrednictwem Traktatu akcesyjnego. Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie. Prawo unijne z zakresu współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych obowiązuje w Polsce i jest stosowane przez polskie organy bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku jego implementacji do prawa polskiego” (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9).

W cytowanym już wyroku, w sprawie K 32/09, Trybunał Konstytucyjny stwierdził m.in., że „w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa Członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współlistotną kompetencji do «określania własnych kompetencji», pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy

wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują «kompetencję kompetencji», a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej”.

W zdaniu odrębnym sędziego Trybunału Konstytucyjnego – Mirosława Granata do uzasadnienia cytowanego wyżej wyroku, z którego sentencją Autor zdania odrębnego nie polemizował, podkreślono, iż przekazanie kompetencji organów władzy państwowej „nie oznacza prostego przesunięcia kompetencji z poziomu państwa na poziom ponadpaństwowy, ale jest określeniem złożonej sytuacji prawnej w odniesieniu do udziału państwa w organizacjach i organach międzynarodowych wyposażonych w niektóre kompetencje władcze”. Sędzia Mirosław Granat zdefiniował „przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej” jako „sytuacje, w których określony podmiot został wyposażony w kompetencje, pod następującymi warunkami: 1) kompetencje te mają charakter władczy; 2) dotyczą spraw należących do zakresu władzy Rzeczypospolitej Polskiej; 3) podmiotami podległymi tym kompetencjom są osoby fizyczne lub inne podmioty prywatne znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej, 4) kompetencje upoważniają daną organizację międzynarodową lub organ do wydawania aktów prawnych nakładających obowiązki bezpośrednio na wymienione podmioty. Innymi słowy, w wyniku «przekazania kompetencji» określona organizacja lub organ zostają wyposażone we władzę publiczną sprawowaną bezpośrednio nad podmiotami prywatnymi podlegającymi władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Powierzenie takiej władzy organizacji lub organowi międzynarodowemu wymaga spełnienia warunków materialno- i formalnoprawnych, określonych w art. 90 Konstytucji. Przepis ten upoważnia do przekazywania «kompetencji organów władzy państwowej», co zakłada precyzyjne określenie prawnych środków działania organizacji lub organu międzynarodowego. Konstytucja nie stanowi o przekazywaniu «władztwa państwowego», «zwierzchnictwa terytorialnego», czy «praw zwierzchnich»,

nieskonkretyzowanych poprzez precyzyjnie wskazane kompetencje. Art. 90 Konstytucji zakłada zatem należyty poziom określoności umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazywania kompetencji. Umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 90 Konstytucji, musi wyznaczać z odpowiednią precyzją konkretne kompetencje poszczególnych organów danej organizacji międzynarodowej lub kompetencje organu międzynarodowego” (Zdanie odrębne sędziego TK Mirosława Granata do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

W wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. K 33/12, (*op. cit.*) Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając swoje dotychczasowe orzecznictwo oraz poglądy dotyczące szczególnej roli art. 90 Konstytucji, uznał, że „konieczność stosowania art. 90 Konstytucji występuje, gdy: 1) przedmiotem umowy są kompetencje władcze, na podstawie których organy krajowe wydają akty prawne (w szczególności akty prawodawcze) wiążące podmioty podległe; 2) kompetencje zostają powierzone organizacji lub organowi międzynarodowemu (ponadnarodowemu); 3) skutkiem tego powierzenia jest możliwość wykonywania tych kompetencji przez tę organizację w taki sposób, że może ona wydawać akty prawne (przede wszystkim akty prawotwórcze) wiążące podmioty podległe i organy krajowe; 4) z reguły kompetencje powierzone nie są prostą sumą kompetencji przekazanych”.

Przytoczone powyżej poglądy stanowią podstawę do zajęcia stanowiska w przedmiocie właściwego trybu ratyfikacji zaskarżonej ustawy.

Treść ustawy o ratyfikacji jest następująca:

„Art. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii,

Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malcią, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”.

Analizę treści ustawy upoważniającej – zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami – należy przeprowadzić poprzez analizę treści umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy. W tym celu konieczne jest przytoczenie nie tylko uregulowań paktu fiskalnego, ale również przepisów prawa unijnego tworzących otoczenie normatywne dla tego paktu.

Głęboki kryzys finansowy, jaki dotknął niektóre państwa strefy euro, sprawił, że państwa członkowskie Unii Europejskiej, zwłaszcza najbardziej wydolne państwa strefy euro (na czele z Niemcami i z Francją) zaczęły poszukiwać środków gwarancji stabilności finansowej tej strefy jako całości. Zakres i tempo pogłębiania się kryzysu oraz rozbieżności stanowisk między państwami członkowskimi UE sprawiły, że od początku – ustanawiając tymczasowy tzw. mechanizm grecki – sięgnięto zarówno do regulacji unijnego prawa pochodnego, jak i do zawieranych paralelnie umów międzynarodowych (zob. J. Barcz, *Środki międzyrządowe konsolidujące strefę euro (w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie Pringle)*, Państwo i Prawo nr 8/2013, s. 3). Pierwszy pakiet pomocowy udzielony Grecji przybrał formę pożyczek dwustronnych udzielanych w powiązaniu z pomocą wielostronną przyznaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i koordynowanych przez Komisję Europejską głównie w oparciu o decyzję Rady z dnia 12 lipca 2011 r. (2011/734/UE) skierowaną do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących

ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 2011.296.38 z dnia 15 lipca 2011 r.).

Istniejąca przed 2011 r. regulacja określała ramy zarządzania gospodarczego na poziomie unijnym (w kontekście Unii Gospodarczej i Walutowej) w zakresie dwu kwestii:

- koordynacji polityk gospodarczych (fiskalnych i monetarnych) w Unii Europejskiej, w ramach tzw. procedury wielostronnego (wzajemnego) monitorowania (dalej: PWM),

- mechanizmu unikania i ewentualnie korekty tzw. nadmiernych deficytów (tj. deficytu budżetowego i długu publicznego), w ramach tzw. procedury nadmiernego deficytu (dalej: PND).

Głównym celem całego systemu było zapewnienie pewnego zakresu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich oraz zapobieżenie niepożądanym efektom zewnętrznym braku takiej koordynacji. W tym kontekście wspomniane procedury PWM i PND mogły (i mogą) być postrzegane jako takie, które spełniają dwie różne funkcje: prewencyjną i korygującą (w tym sensie, że pierwsza ma na celu zapobieżenie polityce gospodarczej wiodącej do powstania nadmiernego deficytu budżetowego, druga zaś, jej szybkie dostosowanie, tak by ewentualnie powstały deficyt nie rósł i szybko wrócił do odpowiednio małych rozmiarów).

Procedury wielostronnego monitorowania dotyczy art. 121 TFUE. Formułuje on zasadę, że państwa członkowskie mają obowiązek traktowania swych polityk gospodarczych jako kwestii wspólnego zainteresowania oraz ich wzajemnej koordynacji w ramach Rady.

W ramach PWM państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji wszelkich informacji o ważniejszych środkach podjętych przez nie w zakresie polityki gospodarczej. Zgodnie z regulacją traktatową, jeżeli po otrzymaniu stosownych informacji Komisja stwierdzi, iż polityka gospodarcza danego kraju Unii Europejskiej jest niezgodna z ogólnymi

kierunkami polityki gospodarczej lub że wystawia on na ryzyko prawidłowe funkcjonowanie Unii Gospodarczej i Walutowej formułuje ostrzeżenie, Rada zaś (działająca na wniosek Komisji) może dodatkowo wystosować do tego państwa zalecenie podjęcia określonych działań.

Drugą kluczową procedurą europejskiego modelu zarządzania gospodarczego jest procedura nadmiernego deficytu. Dotyczy jej art. 126 TFUE. Już w ust. 1 nakłada on na wszystkie państwa członkowskie, bez względu na wielkość ich gospodarek czy dynamikę ich cyklu gospodarczego, obowiązek unikania tego rodzaju deficytu. Głównymi dysponentami PND są Komisja i Rada.

Komisja, jeżeli stwierdzi, że państwo członkowskie nie spełnia budżetowych wymogów stabilności/konwergencji, ma obowiązek przygotować stosowne sprawozdanie. Przedstawia je Komitetowi Ekonomiczno – Finansowemu (działającemu na podstawie art. 134 TFUE). Komitet ten sporządza na temat owego sprawozdania opinię, którą kieruje do Rady i Komisji. Rada, na wniosek Komisji, decyduje, czy istnieje nadmierny deficyt. Decyzja Rady ma charakter konstytutywny w tym sensie, że jej istotą nie jest samo stwierdzenie obiektywnej okoliczności, jaką jest nadmierny deficyt, ale wszczęcie (ukonstytuowanie) szczególnej procedury korygującej, w ramach której mogą być przez Radę stosowane określone instrumenty nacisku, nawet w tak silnej postaci, że państwo będzie wręcz zmuszone (na mocy stosownej decyzji Rady) zmodyfikować swoją politykę fiskalną (zob. A. Nowak – Far, *Opinia na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym jego relacji z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w Unii*, Zeszyty Prawnicze BAS nr 1/2012, s. 103 – 105).

W 1997 r. Rada przyjęła rozporządzenie nr 1466/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (Dz. Urz. UE L 1997.209.1 z dnia 2 sierpnia

1997 r.) oraz rozporządzenie nr 1467/97/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu (Dz. Urz. UE L 1997.209.6 z dnia 2 sierpnia 1997 r.), które razem z uchwałą Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. dotyczącej Paktu stabilności i wzrostu składały się na Pakt stabilności i wzrostu.

W 2005 r. nastąpiła reforma Paktu stabilności i wzrostu. Generalnie rzecz biorąc, polegała ona na pewnym złagodzeniu przesłanek oceny, czy w danym państwie wystąpiły nadmierne deficyty oraz na rozciągnięciu terminów stosowanych w tej procedurze. Modyfikacji Paktu stabilności i wzrostu dokonano w drodze zmiany rozporządzeń nr 1466/97/WE oraz nr 1467/97/WE.

W art. 122 ust. 2 TFUE przewidziano możliwość przyznania pomocy finansowej państwu członkowskiemu, które ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Rada, po uwzględnieniu wniosku Komisji, uznała, że trudności takie mogą być spowodowane także poważnym pogorszeniem międzynarodowego otoczenia gospodarczego i finansowego. Z tego względu rozporządzeniem Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. został ustanowiony europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 2010.118.1 z dnia 11 maja 2010; *European Financial Stabilisation Mechanism*; dalej: EFSM), którego celem było zachowanie stabilności finansowej w Unii Europejskiej. Mechanizm ten miał umożliwić Unii skoordynowaną, szybką i skuteczną odpowiedź na poważne trudności danego państwa członkowskiego. Jednocześnie powołano do życia Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*; dalej: EFSF), jako spółkę akcyjną prawa luksemburskiego z siedzibą w Luksemburgu.

Nie ulegało jednak wątpliwości, że środki zaradcze podejmowane w ramach art. 122 ust. 2 TFUE mają charakter doraźny i nie nadają się do zapobiegania różnym rodzajom ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem wspólnej waluty. Za konieczne uznano powołanie stałego

mechanizmu zapewniającego zachowanie stabilności finansowej w unii walutowej, w ramach którego możliwe będzie udzielenie pomocy finansowej potrzebującemu państwu członkowskiemu.

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 28 – 29 października 2010 r. szefowie państw lub rządów zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości. W dniu 16 grudnia 2010 r. rząd Belgii, sprawujący wówczas prezydencję w Radzie, przedłożył wniosek dotyczący zmiany art. 136 TFUE, polegającej na dodaniu ustępu umożliwiającego państwom członkowskim, których walutą jest euro, ustanowienie mechanizmu stabilności, który będzie uruchamiany, jeżeli okaże się to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Na posiedzeniu w dniach 16 – 17 grudnia 2010 r. Rada Europejska uzgodniła, iż w związku z tym, że mechanizm ten ma służyć ochronie stabilności finansowej strefy euro, to art. 122 ust. 2 TFUE nie będzie już do tego celu potrzebny.

Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 24 – 25 marca 2011 r. przyjęła jednomyślnie decyzję Rady nr 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 2011.91.1 z dnia 6 kwietnia 2011 i wezwała państwa członkowskie do szybkiego rozpoczęcia krajowych procedur ratyfikacyjnych – tak aby decyzja ta weszła w życie dnia 1 stycznia 2013 r. Głównym motywem przyjęcia przez Radę Europejską decyzji była uzasadniona wątpliwość podstawy prawnej planowanego stałego mechanizmu stabilizacyjnego dla Unii Europejskiej. Wobec funkcjonujących w dotychczasowym systemie rozwiązań na poziomie unijnym (EFSM i EFSF) zgłaszano zastrzeżenia, że nie mają one wystarczająco solidnej podstawy traktatowej, która w szczególności mogłaby stać się podstawą do przyjęcia stałego rozwiązania prawnego w razie rozległego kryzysu budżetowego państw strefy euro (zob. A. Nowak – Far, *Opinia w sprawie decyzji Rady Europejskiej z*

dnia 16 – 17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji, Przegląd Sejmowy nr 2/2012, s. 148 – 149).

Należy przy tym podkreślić, że art. 122 TFUE nie został uchylony, a zatem Unia zachowuje kompetencje przyznane jej w tym przepisie.

Państwa strefy euro oraz sześć państw spoza tej strefy (Polska, Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa i Rumunia) podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 24 – 25 marca 2011 r. zawarło uzgodnienie międzyrządowe o nazwie Pakt Euro Plus, które ma charakter zobowiązania politycznego. Podstawową funkcją Paktu Euro Plus jest wzmocnienie modelu zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej przez prowadzenie polityk gospodarczych tak, by służyły one konwergencji, wzrostowi zatrudnienia, stabilności budżetowej i finansowej oraz zwiększeniu konkurencyjności – przy ustaleniu politycznych mechanizmów wzajemnego monitorowania powziętych zobowiązań (na podstawie sprawozdań Komisji Europejskiej).

Pakt Euro Plus zapowiadał podjęcie działań w zakresie zarządzania bardziej ambitnych niż dotychczas uzgodnione. W zakresie finansów publicznych państwa uczestniczące w pakcie zobowiązały się do odzwierciedlenia unijnych zasad fiskalnych, określonych w Pakcie stabilności i wzrostu, w swoim ustawodawstwie krajowym. Miało to nastąpić w drodze wyboru konkretnego instrumentu, który byłby wystarczająco mocny, wiążący i trwały, by zagwarantować zachowanie dyscypliny budżetowej w danym kraju.

Jednakże Pakt Euro Plus był tylko deklaracją intencji i prezentacją ogólnych kierunków zmian, wymagał przeto konkretyzacji, przekształcenia ogólnych treści w sformalizowane zapisy prawne. Nastąpiło to w drodze przyjęcia w listopadzie 2011 r. tzw. sześciopaku.

W skład pakietu wchodzi następujące akty:

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro;
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro;
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych;
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania;
- 5) rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu;
- 6) dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (rozporządzenia i dyrektywa opublikowane w D. Urz. UE L 2011.306.1, 8, 12, 25, 33, 41 z 23 dnia listopada 2011 r.)

Funkcją wymienionych, wiążących aktów prawnych Unii Europejskiej, jest uzupełnienie mechanizmów Paktu stabilności i wzrostu o nowe elementy nadzoru/koordynacji/egzekwowania polityk gospodarczych (dotyczy to zwłaszcza rozporządzeń nr 1173/2011, 1175/2011 oraz 1177/2011), jak również uzupełnienie istniejącego mechanizmu zapobiegawczego Paktu (co odnosi się do wszystkich pozostałych z wymienionych rozporządzeń). Można stwierdzić, że zasadniczym problemem, który próbuje rozwiązać tzw. sześciopak, jest zapewnienie respektowania przez państwa ustalonych reguł dyscypliny fiskalnej.

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: TEMS) został podpisany przez państwa członkowskie strefy euro w dniu 2 lutego 2012 r. i zgodnie z jego art. 48 wszedł w życie dnia 27 września 2012 r. Europejski Mechanizm Stabilizacji (dalej też: EMS) jest organizacją międzynarodową (konkretnie międzynarodową instytucją finansową) funkcjonującą na podstawie umowy zawartej między państwami Unii Europejskiej strefy euro. Jego podstawą jest nowy art. 136 ust. 3 TFUE. W ujęciu funkcjonalnym przejął on funkcje europejskiego instrumentu stabilności finansowej (EFSF) oraz europejskiego mechanizmu stabilizacji finansowej (EFSM). Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilizacji ma formułę otwartą dla państw spoza strefy euro w tym sensie, że mają one obowiązek do niego przystąpić z chwilą uchylenia ich derogacji (dotyczącej Unii Gospodarczej i Walutowej) – w warunkach zachowania statusu państw spoza strefy euro, w kontekście EMS mają one jedynie status obserwatora.

Celem Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego jest świadczenie wsparcia stabilizacyjnego tym państwom strefy euro, które są zagrożone „poważnymi problemami finansowymi”, opierając się na funduszach stanowiących kapitały EMS, jak również funduszach pozyskanych na międzynarodowym rynku finansowym.

Analiza opisanych wyżej regulacji, na które składają się zarówno przepisy prawa pierwotnego i wtórnego Unii Europejskiej (TUE, TFUE, akty stanowiące części składowe tzw. sześciopaku), jak i traktaty międzynarodowe oraz międzyrządowe uzgodnienia polityczne zawarte pomiędzy niektórymi państwami Unii, pozwoli ustalić, czy w oparciu o przepisy paktu fiskalnego dochodzi do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Postanowienia paktu fiskalnego stanowią – jak same głoszą – „uzupełnienie zobowiązań wynikających z prawa Unii Europejskiej”, bez

naruszania jednak ich treści. Innymi słowy, pakt fiskalny nie zmienia postanowień tych aktów, bo przecież nie jest elementem powszechnego prawa Unii. W niektórych wypadkach owo „uzupełnienie” oznacza wszakże ustalenie nieco wyższego standardu dyscypliny budżetowej lub wybór tych kryteriów jej ustanowienia, które mają postać wyższego standardu postępowania. Ponadto pakt fiskalny ustala szczegółowe zasady „zarządzania strefą euro”, które uzupełniają zasady, możliwe do wyinterpretowania na podstawie przepisów Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej bądź prawa wtórnego dotyczącego Unii Gospodarczej i Walutowej.

Pakt fiskalny obejmuje obszerną preambułę oraz 16 artykułów, uporządkowanych w sześć tytułów: 1) cele i zakres (art. 1); 2) spójność i stosunek do prawa Unii (art. 2); 3) pakt budżetowy (art. 3 – 8); 4) koordynacja i konwergencja polityki gospodarczej (art. 9 – 11); 5) zarządzanie strefą euro (art. 12 i 13); 6) postanowienia ogólne i końcowe (art. 14 – 16).

Pakt fiskalny jest wielostronną umową międzynarodową zawartą między niektórymi państwami członkowskimi (większością z nich, poza Republiką Czeską i Zjednoczonym Królestwem) Unii Europejskiej. Nie jest to jednak instrument prawny, który byłby przewidziany Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ponieważ traktat rewizyjny z Lizbony zasadniczo wyeliminował umowy międzynarodowe między państwami członkowskimi z katalogu środków prawnych integracji. Pakt fiskalny trzeba zatem zaliczyć do tzw. umów spontanicznych (w przeciwieństwie do umów zaprogramowanych, które w niektórych zakresach integracji były przewidziane traktatami założycielskimi jako forma ich międzyrządowego wykonania, np. w sferze współpracy policyjnej i sędow – karnej od Maastricht do Lizbony, ostatnio art. 34 ust. 2 lit. d TUE). Jednocześnie traktat fiskalny w dużo wyższym stopniu niż większość dotychczasowych umów tego typu jest powiązany z treścią obowiązującego prawa integracyjnego (zob. C. Mik, *Opinia w sprawie zgodności tzw. traktatu*

fiskalnego z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji, Zeszyty Prawnicze BAS nr 1/2012, s. 82).

Pakt fiskalny ma na celu zapewnienie przez rządy zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz dążenie do unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przez wprowadzenie „zasady zrównoważonego budżetu” oraz automatycznego mechanizmu korygującego. Znajduje on pełne zastosowanie do państw członkowskich UE, których walutą jest euro. Pozostałe państwa członkowskie UE – o ile podpisały pakt – związane są jedynie postanowieniami zawartymi w tytule V (art. 14 ust. 4 p.f.). W odniesieniu do państw objętych derogacją, które ratyfikowały pakt, staje się on w pełni skuteczny od dnia uchylecia decyzji o derogacji, chyba że zainteresowane państwo oświadczy, że pragnie być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV paktu fiskalnego.

W części obejmującej pakt budżetowy jest mocne stwierdzenie, że budżet sektora finansów publicznych powinien być zrównoważony lub wykazywać nadwyżkę. Podtrzymane zostały miary salda budżetowego strukturalnego oraz salda budżetowego dostosowanego do cyklu koniunkturalnego. Pakt fiskalny zobowiązuje do wprowadzenia zasad określonych w jego art. 3 ust. 1 do prawodawstwa krajowego w okresie jednego roku od momentu jego wejścia w życie na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych. W pakcie fiskalnym potwierdza się referencyjne kryteria fiskalne z Maastricht, zgodnie z którymi maksymalny poziom deficytu budżetowego może wynosić 3% PKB w cenach bieżących, a dług publiczny 60% PKB w cenach bieżących. Kraj, który nie należy do strefy euro, a podpisze traktat fiskalny, może uczestniczyć w szczytach politycznych krajów strefy euro dotyczących konkurencyjności państw, które go podpisały (zob. S. Owsiak, *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie*

Stabilizacyjnym i tzw. sześciopak, Zeszyty Prawnicze BAS nr 1/2012, s. 166 – 167).

Analiza poszczególnych uregulowań przyjętych w pakcie fiskalnym, w świetle zarzutów podniesionych przez Posłów Wnioskodawców w zakresie przekazania kompetencji organów władzy państwowej, przedstawia się następująco.

Tytuł III – „Pakt budżetowy” – stanowi część fiskalną paktu i formułuje rygory i zalecenia wyrażone już w prawie unijnym. Artykuł 3 ust. 1 p.f. formułuje regułę zrównoważonego budżetu w średnim okresie. Reguła ta obowiązuje już w ramach Paktu stabilności i wzrostu (rozporządzenie Rady nr 1466/97 ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1175/2011), zgodnie z którym dolny limit strukturalnego salda budżetu musi pozostawać w przedziale 0 – 1% PKB. Natomiast art. 3 ust. 1 pkt b p.f. formułuje wymóg ograniczenia dolnego pułapu deficytu strukturalnego do 0,5% PKB w cenach rynkowych. Zgodnie natomiast z pkt d ust. 1 art. 3 p.f. dla państw o niskim poziomie długu publicznego (długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w cenach rynkowych), to jest pozostającym poniżej 60%, i „przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych” dolny pułap deficytu strukturalnego może być podniesiony maksymalnie do 1% PKB w cenach rynkowych. Oznacza to, że pakt fiskalny wprowadza mocniejszy rygor w zakresie ustalania maksymalnego pułapu deficytu strukturalnego, ale w istocie nie wnosi niczego nowego w stosunku do obowiązujących postanowień Paktu stabilności i wzrostu (zob. M. Jabłoński, *Opinia na temat zgodności postanowień Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, Zeszyty Prawnicze BAS nr 1/2012, s. 135).

Zasady powyższe mają obowiązywać na mocy przepisów krajowych. Należy zauważyć, że wymóg wprowadzenia reguł fiskalnych, przewidzianych w

prawie Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego na poziomie konstytucyjnym lub zapewniającym analogiczną trwałość tym rozwiązaniom, został już wprowadzony w ramach tzw. sześciopaku, a mianowicie dyrektywą Rady 2011/85. Służy to wzmocnieniu egzekwowalności reguł fiskalnych, bowiem ich naruszenie będzie stanowiło nie tylko naruszenie prawa unijnego, ale również prawa krajowego. Zobowiązanie to Polska spełnia już w chwili obecnej, ponieważ, jak wiadomo, jesteśmy jednym z nielicznych krajów, które wprost w Konstytucji formułują zakaz przekraczania długu publicznego powyżej 60% PKB (art. 216 ust. 5 Konstytucji).

Kolejne zobowiązanie państw związanych paktem fiskalnym, wynikające z treści ust. 2 art. 3 p.f., dotyczy wprowadzenia na poziomie krajowym mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 1 pkt e p.f.) w przypadku stwierdzenia znacznych odchyłeń od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu. Mechanizm ten ma być oparty na wspólnych zasadach przedstawionych przez Komisję Europejską: dotyczących w szczególności charakteru, zakresu i harmonogramu działań naprawczych, a także roli i niezależności instytucji, które na poziomie krajowym odpowiedzialne są za monitorowanie przestrzegania zasad zawartych w ustępie 1 art. 3 p.f. Co istotne, przepis ten stwierdza, że mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych. Zastrzeżenie to jest wynikiem kompromisu wywołanego toczącym się sporem o wizję integracji w ramach Unii Europejskiej w kontekście kompetencji suwerennych państw członkowskich, w tym wypadku kompetencji w zakresie uchwalania budżetów narodowych przez parlamenty państw członkowskich (*ibidem*, s. 136).

Posłowie Wnioskodawcy, formułując szczegółowe zarzuty w zakresie pkt 1 wniosku, w ppkt 1 stwierdzili, że ustanowiony i automatycznie uruchomiany na mocy art. 3 ust. 2 p.f. mechanizm korygujący będzie oparty na „wspólnych zasadach” określanych przez Komisję Europejską. Takie unormowanie może godzić w przewidziane w art. 95 ust. 2 Konstytucji prawo Sejmu do kontroli nad

Radą Ministrów, która odpowiada m.in. za wykonanie uchwalonego przez Sejm budżetu.

Odnosząc się do tak sformułowanego zarzutu podnieść należy, że przepis art. 3 ust. 1 lit. e w związku z art. 3 ust. 2 p.f. nie pozwala na wskazanie żadnej organizacji międzynarodowej ani organu międzynarodowego, na rzecz którego następuje przekazanie kompetencji organów władzy państwowej. Sejm bez ingerencji organów międzynarodowych nadal będzie sprawował kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Żaden organ, powołując się na treść art. 3 p.f., nie będzie mógł wpływać na Sejm rozpatrujący, zgodnie z art. 226 Konstytucji, sprawozdanie Rady Ministrów z wykonania ustawy budżetowej oraz podejmujący uchwałę w sprawie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.

Wnioskodawcy dopatrują się możliwości naruszenia uprawnień Sejmu w, wynikającej z treści art. 3 ust. 2 p.f., konieczności oparcia mechanizmu korygującego o „wspólne zasady” przedstawione przez Komisję Europejską.

Komisja ta opublikowała w dniu 20 czerwca 2012 r. komunikat (znak: COM(2012) 342 final) określający powyższe zasady (dostępne na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:PL:PDF>). Już w pierwszej z nich podkreślono, że mechanizm korygujący nie narusza uprawnień parlamentów narodowych. W kolejnych stwierdzono, że krajowe mechanizmy korygujące opierają się ściśle na założeniach i zasadach europejskich ram fiskalnych. Ich uruchomienie następuje w oparciu o decyzje na szczeblu unijnym lub krajowym w przypadku wystąpienia znacznego odchylenia od średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowania do niego. Organy monitorujące, które mają działać na rzecz wiarygodności i przejrzystości mechanizmu korygującego są regulowane krajowymi przepisami prawnymi, a ich struktura ma uwzględniać już istniejące otoczenie instytucjonalne i właściwą dla danego kraju strukturę administracyjną.

Treść tych zasad jednoznacznie wskazuje, że mechanizm korygujący musi być wprowadzany przy poszanowaniu uprawnień parlamentów krajowych. To parlamenty będą przyjmowały przepisy regulujące funkcjonowanie mechanizmu korygującego i siłą rzeczy nie mogą być one sprzeczne z przepisami Konstytucji, w tym również z przepisem art. 95 ust. 2 i art. 226 ustawy zasadniczej. To, jaki kształt normatywny przybierze ta regulacja zależy od decyzji polskiego parlamentu. W takiej sytuacji obawa, że przyjęcie w prawie krajowym mechanizmu korygującego opartego o „wspólne zasady” opracowane przez Komisję Europejską doprowadzi do ograniczenia uprawnień Sejmu unikających z art. 95 ust. 2 Konstytucji, jest nieuprawniona.

Analizowany przepis stanowi jedynie przyjęcie przez państwo określonego obowiązku prawnomiędzynarodowego względem innych umawiających się stron paktu fiskalnego. Przepis ten nakłada tylko na umawiające się strony zobowiązanie do wprowadzenia odpowiednich regulacji prawa krajowego (służących przestrzeganiu paktu budżetowego) na podstawie „wspólnych zasad” opracowanych przez Komisję Europejską. Z pewnością nie jest to równoznaczne z powierzeniem tej Komisji kompetencji władczych, nie stanowi też ingerencji w jej kompetencje wyłączne, a poza tym odpowiada zadaniom, jakie Komisja wykonuje w Unii Europejskiej (zob. J. Barcz, *Środki międzyrządowe ...*, *op. cit.*, s. 15).

Wprowadzenie mechanizmu korygującego do prawa polskiego w oparciu o „wspólne zasady” przedstawione przez Komisję Europejską – zdaniem Posłów Wnioskodawców – ograniczy prawo Sejmu do swobodnego stanowienia prawa, co będzie naruszało art. 95 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji. W szczególności Wnioskodawcy wskazują na ograniczenia w zakresie autonomii budżetowej Sejmu.

Odnosząc się do tego zarzutu należy jeszcze raz odwołać się do przepisów paktu fiskalnego oraz do „wspólnych zasad” przyjętych przez Komisję Europejską, z których jednoznacznie wynika, że mechanizm korygujący nie

może naruszać uprawnień parlamentów narodowych. Dlatego nietrafna jest przedstawiona przez Wnioskodawców wykładnia art. 3 ust. 2 p.f., według której przepis ten przyznaje organom Unii Europejskiej prawo do określania konkretnych wymogów materialnych w odniesieniu do kształtowania budżetów krajowych. Państwu pozostawiona została wystarczająca swoboda kształtowania mechanizmu korygującego, a budżetowe uprawnienia ich parlamentów nie są naruszone. Przedstawione w komunikacie Komisji Europejskiej z dnia 20 czerwca 2012 r. „wspólne zasady” stanowią jedynie podstawę krajowych mechanizmów korygujących. „Obejmują one główne kwestie, które należy uwzględnić przy opracowywaniu mechanizmów korygujących, w tym kwestie ich statusu prawnego, spójności z unijnymi ramami prawnymi, uruchomienia mechanizmów, charakteru korekty pod względem zakresu i harmonogramu, jej instrumentów operacyjnych, działania ewentualnych klauzul korekcyjnych oraz roli i niezależności instytucji monitorujących”. Omawiając poszczególne zasady w komunikacie, Komisja Europejska wyjaśniła, że przepisy regulujące status prawny mechanizmów korygujących mają mieć na celu zadbanie o to, aby zasady fiskalne skutecznie wpływały na krajowe polityki budżetowe, przy jednoczesnym zachowaniu podstawowych praw parlamentarnych. Przy opracowywaniu krajowych mechanizmów należy ściśle opierać się na unijnych koncepcjach i zasadach, chociaż dopuszcza się pewną elastyczność w odniesieniu do dokładnej metodyki krajowej, aby uwzględnić specyfikę krajową (zob. komunikat Komisji Europejskiej, znak COM(2012) 342 final, s. 2 – 3).

Niewątpliwie więc przepis art. 3 ust. 2 paktu fiskalnego nie stanowi podstawy przekazania organom Unii Europejskiej uprawnień Sejmu w zakresie uchwalania budżetu.

Uzupełniająco można odwołać się w tym miejscu do poglądu zaprezentowanego przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: FTK) w wyroku z dnia 12 września 2012 r., sygn. 2 BvR 1390/12, w którym

stwierdzono, że przepis dotyczący „wspólnych zasad mechanizmu korygującego” może być „interpretowany wyłącznie w taki sposób, iż ogranicza się on do przepisów instytucjonalnych i nie przyznaje Unii Europejskiej uprawnienia do określania konkretnych wymogów materialnych w odniesieniu do kształtowania budżetów krajowych”. W konkluzji FTK orzekł, że pakt fiskalny nie przyznaje organom UE żadnych uprawnień, które dotyczą odpowiedzialności niemieckiego Bundestagu za kwestie związane z polityką budżetową (cytat za M. Dobrowolski, *W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, Państwo i Prawo nr 6/2013, s. 49).

Zgodnie z art. 5 p.f., państwo objęte procedurą nadmiernego deficytu na mocy Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej wprowadza program partnerstwa budżetowego i gospodarczego zawierający szczegółowy opis reform strukturalnych, które muszą zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty jej nadmiernego deficytu. Treść i formę takich programów określa prawo Unii Europejskiej. Przekazywanie tych programów Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia oraz ich monitorowanie będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu. Wdrażanie programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego oraz zgodnych z nim rocznych planów budżetowych będzie monitorowane przez Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską.

Zdaniem Posłów Wnioskodawców, na mocy tego przepisu dochodzi do włączenia do łańcucha procedowania w sprawach budżetu państwa, określonego normami konstytucyjnymi, w szczególności art. 219 oraz art. 221 ustawy zasadniczej, dwóch nowych podmiotów zewnętrznych.

Artykuły 4 i 5 paktu fiskalnego korespondują z art. 126 i art. 136 TFUE, jak również (zwłaszcza) z rozporządzeniem Rady nr 1467/97 z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, ze zmianami m.in. z 2011 r. Co do art. 5 paktu fiskalnego można

zauważyć, że zawiera on dalej idące zobowiązania niż obowiązujące prawo unijne. Zarazem zakłada się tu, że to właśnie prawo Unii Europejskiej określi formę i treść programów partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Oznacza to uzależnienie wykonania zobowiązań umownych od ustanowienia regulacji w prawie unijnym (zob. C. Mik, *Opinia w sprawie zgodności ...*, *op. cit.*, s. 94 – 95).

Jak zauważono w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ratyfikacji paktu fiskalnego, zaciągając zobowiązania określone w art. 5 p.f., „państwa – strony nie przekazują instytucjom Unii nowych uprawnień. Zgodnie z motywem dziesiątym preambuły Traktatu «przy dokonywaniu przeglądu i monitorowaniu zobowiązań budżetowych wynikających z niniejszego Traktatu Komisja Europejska będzie działać w ramach swoich uprawnień przewidzianych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności w artykułach 121, 126 i 136»” (druk sejmowy nr 961/VII kadencja, s. 7).

Wprowadzenie programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego oraz jego monitorowanie znajduje oparcie w przepisach prawa unijnego, do których następuje odwołanie się w pakcie fiskalnym, w tym zwłaszcza w art. 126 TFUE i przepisach Paktu stabilności i wzrostu. Zgodnie z nimi, jeżeli Rada stwierdzi, że w Państwie Członkowskim istnieje nadmierny deficyt, przyjmuje zalecenia skierowane do danego Państwa w celu położenia przez nie kresu tej sytuacji. Jeśli Państwo Członkowskie nie realizuje zalecenia Rady, może ona wezwać je do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do ograniczenia deficytu. Tak długo jak Państwo Członkowskie nie stosuje się do takiego wezwania, Rada może m.in. zażądać złożenia w Unii nieoprocentowanego depozytu o stosowanej wysokości aż do czasu, gdy, w ocenie Rady, nadmierny deficyt zostanie skorygowany lub nałożyć grzywnę w stosowanej wysokości.

W powyższej sytuacji, wobec jednoznacznego odwołania się w art. 5 p.f. do prawa Unii Europejskiej, nie dochodzi do przekazania nowych uprawnień

organom Unii kosztem ograniczenia kompetencji Sejmu i Rady Ministrów w zakresie uchwalania budżetu państwa.

W odniesieniu do przepisu art. 7 p.f. Wnioskodawcy podnoszą, że przewidziana w nim nowa procedura popierania wniosków lub zaleceń Komisji Europejskiej prowadzi do ograniczenia prawa państw członkowskich do swobodnej decyzji wynikającej z założeń polityki zagranicznej państwa, tworząc automatyzm poparcia wniosku Komisji Europejskiej.

Art. 7 p.f. również odnosi się do procedury nadmiernego deficytu budżetowego. Zobowiązuje on umawiające się strony, które należą do strefy euro, do popierania projektów aktów lub zaleceń Komisji Europejskiej „w przypadku gdy Komisja Europejska uzna, że dane państwo członkowskie Unii Europejskiej, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu”. Obowiązek ten nie działa, gdy strony stwierdzą, że ich kwalifikowana większość, obliczana analogicznie do większości traktatowej, bez uwzględniania stanowiska strony zainteresowanej, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji. W ten sposób dochodzi do reinterpretacji art. 126 TFUE, który takiego wymogu nie przewiduje. Odstąpienie od obowiązku popierania projektów i zaleceń, chociaż możliwe, nie jest dopuszczalne przez mniejszość stron, ani – tym bardziej – indywidualnie. Przyjęta w art. 7 p.f. procedura głosowania została określona jako tzw. odwrócona (odwrotna) większość kwalifikowana.

Zobowiązanie do popierania wniosków i zaleceń Komisji Europejskiej, w sytuacji gdy nie sprzeciwia się im kwalifikowana większość państw członkowskich, nie narusza postanowień TUE i TFUE. W pierwszym zadaniu art. 7 p.f. zawarto zastrzeżenie, zgodnie z którym umawiające się strony przyjmują określone w tym artykule zobowiązanie „[w] pełni przestrzegając wymogi proceduralne określone w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej”. W dotychczasowej praktyce głosowanie większością kwalifikowaną przewidywały niektóre akty prawa wtórnego Unii wchodzące w

skład tzw. sześciopak (m.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru bankowego w strefie euro). Jednocześnie konsekwencją zastosowania przewidzianej w tych aktach procedury jest quasi – automatyzm przyjmowania zaleceń Komisji Europejskiej. Stają się one obowiązującym prawem w sytuacji nieodrżucenia ich przez Radę większością kwalifikowaną w określonym przedziale czasowym (np. zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia nr 1173/2011: „Uznaje się, że decyzja zobowiązująca do złożenia depozytu została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów”). W odróżnieniu od tej procedury wnioski i zalecenia Komisji Europejskiej, o których mowa w art. 7 p.f, będą wymagały formalnej decyzji Rady, przyjętej większością kwalifikowaną. Jedynym nowym elementem przewidzianej w tym postanowieniu paktu procedury będzie zobowiązanie polityczne do uzgodnienia (koordynacji) stanowisk państw członkowskich przed przystąpieniem do głosowania. W przypadku braku sprzeciwu kwalifikowanej większości państw wobec wniosku (zalecenia) Komisji konsekwencją związania się art. 7 p.f. będzie poparcie takiego wniosku (zalecenia) w głosowaniu (zob. druk sejmowy nr 961/VII kadencja, s. 8).

Przyjęta w pakcie fiskalnym odwrócona większość kwalifikowana przyjęła bardziej rozbudowaną formę niż ta wynikająca z przepisów tzw. sześciopak. Zgodnie z paktem fiskalnym najpierw państwa – strony zobowiązują się popierać wnioski Komisji Europejskiej dotyczące naruszenia przez dane państwo kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu, a dopiero później, niejako na zasadzie wyjątku, zostaje wprowadzona właściwa klauzula większości odwróconej (zob. M. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 43).

Sama zmiana procedury głosowania nie prowadzi do ograniczenia uprawnień Rady Ministrów określonych w art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 9

Konstytucji, a także uprawnień polskiego parlamentu wynikających z art. 95 ust. 1 ustawy zasadniczej.

Niewątpliwie efektem tej zmiany jest zmniejszenie siły głosu przedstawicieli poszczególnych państw członkowskich podczas głosowań na forum Rady. Skutek taki nie jest jednak równoznaczny z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej. Przedstawiciel Polski nadal będzie mógł głosować według posiadanych pełnomocnictw i prezentować polskie stanowisko w omawianych kwestiach. W przypadku przekonania do przedstawionego stanowiska kwalifikowanej większości przedstawicieli innych państw wchodzących w skład Rady, Rada może zmienić zalecenia Komisji. Kompetencje Komisji i Rady pozostają takie same, podobnie jak próg większościowy (zob. J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny* Państwo i Prawo nr 7/2012, s. 34).

Dokonując oceny słuszności omawianego zarzutu sformułowanego przez Grupę Posłów względem treści art. 7 p.f., należy pamiętać, że zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji zmiana sposobu wykonywania przekazanych (przyznanych) już wcześniej organizacji międzynarodowej kompetencji nie powinna być traktowana tak, jak samo przekazanie. Komisja Europejska posiada już, w szczególności na mocy art. 126 TFUE, kompetencje kierowania wniosków do Rady i zaleceń do państw członkowskich w ramach procedury unikania nadmiernego deficytu. Art. 7 p.f. modyfikuje w pewnym zakresie jedynie procedurę głosowania odnośnie do takich wniosków i zaleceń, bez przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Posłowie Wnioskodawcy wskazują, że w przypadku implementacji zasad zawartych w art. 3 ust. 1 p.f. na poziomie niższym od konstytucyjnego uszczupleniu ulegnie zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego wynikający z art. 188 Konstytucji, gdyż, na mocy art. 8 ust. 1 p.f., Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest uprawniony do kontroli przepisów

przyjętych przez każdą ze stron paktu fiskalnego w celu spełnienia wymogów art. 3 ust. 2 p.f.

W art. 8 ust. 1 p.f. przewidziana jest kompetencja TSUE do weryfikowania wykonania obowiązków wynikających z art. 3 ust. 2 p.f., a więc wprowadzenia do prawa krajowego sygnatariuszy przepisów umożliwiających przestrzeganie określonych w pakcie reguł fiskalnych. Regulacja z art. 8 p.f. ma charakter kompromisu w rozumieniu art. 273 TFUE (art. 8 ust. 3). Stanowi zatem dopuszczalną Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej formę rozszerzenia jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w stosunku do pewnego fragmentu zobowiązań wynikających z paktu fiskalnego. W art. 8 ust. 1 p.f. znalazł się surogat skargi na naruszenie zobowiązań członkowskich z art. 258 i 259 TFUE. Zasadnicza różnica w porównaniu z regulacją zawartą w TFUE polega na tym, że Komisja nie może samodzielnie wnieść skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (może jedynie wszcząć postępowanie administracyjne), lecz uczynić to mogą jedna lub więcej umawiających się stron (zob. C. Mik, *Opinia w sprawie zgodności ...*, *op. cit.*, s. 96).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest sądem międzynarodowym i działając na podstawie art. 8 p.f. bada, czy państwo będące stroną paktu fiskalnego wykonało swoje zobowiązania prawnomiędzynarodowe w zakresie przyjęcia przepisów krajowych zawierających zasady zawarte w art. 3 ust. 1 p.f. (w tym dotyczące mechanizmu korygującego). TSUE w ramach tej procedury bada jedynie fakt przyjęcia przez dany kraj odpowiednich przepisów krajowych i czy przepisy te gwarantują pełne poszanowanie i przestrzeganie zasad fiskalnych w całym toku krajowych procedur budżetowych. Skutkiem wyroku może być stwierdzenie niewykonania zobowiązania wynikającego z umowy międzynarodowej i nałożenie na państwo odpowiednich obowiązków mających doprowadzić do usunięcia tego zaniechania.

W tym zakresie TSUE nie wkracza i nie ogranicza kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Nie orzeka on bowiem o hierarchicznej zgodności przepisów prawa, czego skutkiem może być derogacja jednej z kolidujących norm. Tym samym, na skutek wprowadzenia do polskiego porządku prawnego art. 8 ust. 1 p.f., nie dojdzie do naruszenia art. 188 Konstytucji.

Wnioskodawcy podnoszą również, że art. 8 ust. 1 i 2 paktu fiskalnego tworzy nową kompetencję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w obszarze prawa polskiego, polegającą na możliwości sądowej kontroli wykonywania uprawnień krajowej władzy ustawodawczej, czym uszczupla istotę władztwa krajowej władzy sądowniczej, wynikającą z art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji. W tym zakresie wskazują, że przepis art. 126 ust. 10 TFUE wyłącza zastosowanie art. 258 i 259 TFUE (a w konsekwencji również art. 260 TFUE), a więc kognicję TSUE, do badania naruszenia prawa UE w związku z procedurą unikania nadmiernego deficytu budżetowego.

Art. 8 ust. 1 p.f. wzorowany jest na procedurze art. 259 TFUE. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nadzoruje wykonanie przez państwa – strony paktu fiskalnego zobowiązania dotyczącego ustanowienia mechanizmu korygującego i respektowania pozostałych zasad zawartych w ust. 1 art. 3 p.f., a w przypadku naruszenia tego zobowiązania może nałożyć na państwo karę finansową (art. 8 ust. 2 p.f., nawiązujący do procedury z art. 260 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej kontroluje na tej podstawie jedynie prawidłowość wprowadzenia do prawa krajowego mechanizmu korygującego, natomiast nie jego zastosowanie w konkretnych przypadkach (zob. J. Barcz, *Środki międzyrządowe ...*, *op. cit.*, s. 15).

Kompetencji do wniesienia sprawy nie ma Komisja, zaś przedmiotem skargi nie jest przekroczenie progów deficytu lub długu publicznego, a jedynie brak wprowadzenia do systemu krajowego treści przewidzianych w art. 3 ust. 2 p.f. Przepis art. 8 ust. 1 p.f. nie prowadzi więc do obejścia zakazu zamieszczonego w art. 126 ust. 10 TFUE, gdyż reguluje odmienne sytuacje.

Jurysdykcja TSUE jest środkiem kontrolnym wykonania zobowiązania wynikającego z paktu fiskalnego, nie oznacza jednak rezygnacji z wykonywania przez państwa własnych kompetencji i nie spełnia przesłanek przekazania kompetencji (zob. J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej ...*, *op. cit.*, s. 34).

Postanowienia art. 8 p.f. spełniają kryteria art. 273 TFUE, tj. wymogi „kompromisu” w wykładni TSUE. Szczegółowej analizy paktu fiskalnego dokonał FTK w powołanym już wyroku z dnia 12 września 2012 r., sygn. 2 BvR 1390/12, w którym potwierdził jego zgodność z prawem UE oraz wskazał, że zawarcie paktu fiskalnego nie wiąże się z powierzeniem UE „praw zwierzchnich”. W tym kontekście FTK zwrócił uwagę na zbieżność regulacji paktu fiskalnego (w tym dotyczących zaangażowania instytucji unijnych, zwłaszcza TSUE) z postanowieniami prawa pierwotnego i prawa pochodnego UE oraz prawa konstytucyjnego RFN (zob. J. Barcz, *Środki międzyrządowe ...*, *op. cit.*, s. 15; J. Barcz, J. Kranz, *op. cit.*, s. 35).

Dlatego nie można uznać art. 8 ust. 1 p.f. za nową podstawę kompetencyjną dla uprawnień TSUE. Uprawnienia w zakresie uregulowanym tym artykułem wynikają z art. 273 TFUE, na podstawie którego Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej „jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi, związanym z przedmiotem Traktatów, jeśli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu”. Przepis ten jest objęty zgodą na przekazanie kompetencji organów władzy państwowej, poprzez jego akceptację w procesie ratyfikacji Traktatu akcesyjnego. Skorzystanie z tego uprawnienia w ramach paktu fiskalnego stanowi jedynie aktualizację kompetencji (a nie jej powstanie), o której mowa w powołanym wcześniej wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08.

Na zakończenie omawiania zarzutu dotyczącego art. 8 p.f. warto jeszcze odwołać się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 27

listopada 2012 r., sygn. C-370/12, w sprawie Thomas Pringle przeciwko Irlandii. W wyroku tym TSUE odpowiadał na pytania dotyczące m.in. zawarcia TEMS. Odnosząc się do określonych w TEMS zadań TSUE, Trybunał zauważył, że jego kompetencja, określona w art. 37 ust. 3 tego traktatu, opiera się bezpośrednio na art. 273 TFUE. Mimo że artykuł ten uzależnia kompetencję TSUE od zawarcia kompromisu, nic nie stoi na przeszkodzie, zważywszy na cel tego postanowienia, by zgoda taka została udzielona z wyprzedzeniem w odniesieniu do uprzednio określonej kategorii sporów, na podstawie tego rodzaju klauzuli, jak art. 37 ust. 3 TEMS. Spory poddane właściwości Trybunału mają więc związek z przedmiotem traktatów w rozumieniu art. 273 TFUE. „Wobec powyższego powierzenie Trybunałowi w art. 37 ust. 3 TEMS kompetencji do interpretacji i stosowania tego traktatu spełnia warunki określone w art. 273 TFUE” (punkt 171 – 176 wyroku, opubl.: www.eur-lex.europa.eu nr 1229754).

Z zawartych w powyższym wyroku TSUE wywodów wynika, że zaangażowanie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Sprawiedliwości) w TEMS jest – po pierwsze – zgodne z prawem UE – po drugie – nie wiąże się z powierzeniem Unii żadnych kompetencji władczych, tym samym – po trzecie – nie powierza takich kompetencji władczych również EMS. Przedmiotem rozważań TSUE nie był pakt fiskalny, ponieważ nie był on objęty pytaniami prejudycjalnymi. Nie budzi wątpliwości, że w stosunku do tego paktu powstają analogiczne problemy – zgodności z prawem UE zawarcia paktu fiskalnego poza ramami prawnymi Unii oraz zaangażowania instytucji unijnych na podstawie jego przepisów. Nie budzi też wątpliwości, że rozważania TSUE w wyroku w sprawie o sygn. C-370/12 odnoszą się *per analogiam* do paktu fiskalnego, przy czym pakt ten nie kreuje odrębnej organizacji międzynarodowej (zob. J. Barcz, J. Kranz, *op. cit.*, s. 32).

Jak zauważyli przedstawiciele doktryny prawa, wyrok TSUE w sprawie o sygn. C-370/12 zostanie uznany za jedno z najistotniejszych orzeczeń

odnoszących się do ustroju Unii Europejskiej. Precyzuje on bowiem ramy prawne dla działań międzyrządowych grup państw członkowskich w sprawach ważnych dla całej Unii, tym samym określając zakres zgodnego z prawem unijnym różnicowania się wewnętrznego Unii (zob. J. Barcz, *Środki międzyrządowe ...*, op. cit., s. 18).

Zgoda udzielona w art. 8 ust. 3 paktu fiskalnego jest kompromisem w rozumieniu art. 273 TFUE, zgodnie z wykładnią przedstawioną w powołanym wyżej wyroku TSUE. W związku z przyjęciem tego uregulowania organy Unii Europejskiej nie zyskały nic, czego nie miałyby uprzednio i nie dochodzi do powierzenia UE nowych kompetencji (zob. A. Pudło, *Problem powierzenia kompetencji na rzecz Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, Państwo i Prawo nr 6/2013, s. 122 – 123).

Ostatnim przepisem, mającym według Wnioskodawców uzasadnić ratyfikację paktu fiskalnego na podstawie art. 90 Konstytucji, jest art. 10 p.f. Zawarte w treści tego artykułu paktu fiskalnego, w odniesieniu do Umawiających się Stron, pojęcie „są gotowe aktywnie uczestniczyć” stanowi – zdaniem Wnioskodawców – deklarację zgody na udział. Związanie się w art. 10 p.f. deklaracją uczestnictwa łamie przewidzianą TUE swobodę uczestnictwa. Stanowi rezygnację z uprawnień władczych państwa do prowadzenia swobodnej polityki zagranicznej i przerzucenie ich na Radę.

Zagadnienie koordynacji i konwergencji polityk gospodarczych umawiających się stron jest przedmiotem tytułu IV paktu fiskalnego, obejmującego następujące kwestie: 1) zobowiązanie do działania „na rzecz polityki gospodarczej przyczyniającej się do właściwego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz wzrostu gospodarczego przez zwiększoną konwergencję i konkurencyjność” wraz z upoważnieniem do podejmowania niezbędnych działań i środków implementacyjnych (art. 9); 2) zobowiązanie do aktywnego korzystania z możliwości stworzonych w art. 136 TFUE i w ramach mechanizmu wzmocnionej współpracy przewidzianego w art. 20 TUE i art. 326

– 334 TFUE (art. 10); 3) zobowiązanie do ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej (art. 11).

Zobowiązanie do sięgania po możliwości stworzone przez unormowania art. 136 TFUE lub wzmocnioną współpracę mają charakter miękkiej (klauzula „strony są gotowe aktywnie korzystać – w stosownych przypadkach i w razie konieczności”, brak terminu, brak określenia zakresu). W tym miejscu należy zwrócić uwagę na pierwszą część zakresu art. 10 traktatu fiskalnego, tj. odwoływanie się do art. 136 TFUE. W obecnym stanie prawnym Rada, w której głosują jedynie państwa członkowskie należące do strefy euro, ma obowiązek uchwalenia (w odpowiedniej procedurze) środków wzmacniających koordynację i nadzór nad ich dyscypliną budżetową oraz określenia kierunków ich polityk gospodarczych, czuwając nad ich zgodnością z ogólnymi kierunkami dotyczącymi wszystkich państw członkowskich oraz zapewniając nadzór nad ich wykonaniem. Można zauważyć, że środki tego rodzaju zostały już przyjęte. Należy tu wymienić przede wszystkim rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro (ich podstawą prawną stał się art. 136 w związku z art. 121 ust. 6 TFUE). Można zatem oczekiwać, że umawiające się strony będą sięgały do procedury przewidzianej w art. 136 TFUE w celu ewentualnego przyjęcia jeszcze dalej idących zobowiązań. Ich działanie będzie mieściło się więc w ramach postanowienia traktatowego. Takie postępowanie będzie zatem zgodne z prawem Unii Europejskiej, będą one wszelako nadal podlegały ocenie co do zgodności ich treści z traktatami założycielskimi (zob. C. Mik, *Opinia w sprawie zgodności...*, *op. cit.*, s. 96 – 98).

Zobowiązania dotyczące wspólnych wysiłków na rzecz skoordynowania polityki gospodarczej w celu lepszego funkcjonowania unii gospodarczej i

walutowej zawarte w całym tytule IV paktu fiskalnego nie przekazują żadnych kompetencji władczych, w tym zagwarantowanego dla Rady Ministrów prawa do prowadzenia polityki zagranicznej, na rzecz Unii Europejskiej (zob. J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej ...*, *op. cit.*, s. 35).

Pakt fiskalny wszedł w życie dnia 1 stycznia 2013 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikował ten pakt dnia 24 lipca 2013 r. W dniu 28 września 2013 r. zostało wydane Oświadczenie Rządowe w sprawie mocy obowiązującej w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej postanowień tytułu V paktu fiskalnego. Podano w nim do wiadomości, że na podstawie art. 14 ust. 4 p.f. Polska od dnia 1 września 2013 r. stała się stroną wyłącznie postanowień tytułu V paktu fiskalnego (Dz. U. poz. 1258). Okoliczność tę należy wziąć pod uwagę analizując tryb ratyfikacji paktu fiskalnego.

Pakt fiskalny różnicuje zobowiązania umawiających się państw. Do jego wejścia w życie wystarczyło związanie się nim przez dwanaście państw członkowskich UE, których walutą jest euro (art. 14 ust. 2 p.f.). Pakt dopuszcza również uczestnictwo państw objętych derogacją (nienależących do strefy euro), przy czym te ostatnie nie są związane kluczowymi tytułami III (pakt budżetowy) i IV (koordynacja i konwergencja polityk gospodarczych), o ile nie wyrażą na to zgody. Polska nie złożyła oświadczenia, że pragnie być wcześniej związana wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV, a w przywołanym wyżej Oświadczeniu rządowym z dnia 28 września 2013 r. poinformowała, że stała się stroną wyłącznie postanowień tytułu V paktu fiskalnego. Zgodnie z art. 14 ust. 5 p.f., od dnia wejścia do strefy euro (uchylenia derogacji) państwo będące stroną paktu fiskalnego staje się automatycznie związane wszystkimi jego postanowieniami, bez potrzeby dodatkowej akceptacji.

Oceniając pakt fiskalny pod kątem wyboru trybu ratyfikacji, trzeba uwzględniać całość zobowiązań – nie ma więc znaczenia fakt, że początkowo Polska będzie związana tylko niektórymi jego normami (*ibidem*, s. 31 – 32).

Przy wyborze trybu ratyfikacji należy brać pod uwagę zarówno zobowiązania bezpośrednie, jak i odłożone w czasie, a więc pełne konsekwencje związania się postanowieniami paktu fiskalnego. Okoliczność, że aktualnie pakt nie będzie stosowany w pełnym zakresie nie jest istotna, gdyż wraz z uchyleniem derogacji zacznie on działać automatycznie, na mocy ratyfikacji przeprowadzonej w sytuacji, gdy postanowienia odroczone nie były jeszcze stosowane (zob. M. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 54). Trzeba bowiem pamiętać, że chociaż pełne związanie paktem fiskalnym nastąpi z chwilą przystąpienia do strefy euro, to jednak traktaty unijne (art. 140 ust. 2 i 3 TFUE) nie przewidują dodatkowej procedury ratyfikacji decyzji Rady o wygaśnięciu derogacji i o nieodwołalnym przyjęciu kursu euro (zob. C. Mik, *Opinie w sprawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 16 – 17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji*, Przegląd Sejmowy nr 2/2012, s. 175).

Biorąc pod uwagę powyższą okoliczność oraz podsumowując wcześniejsze rozważania odnoszące się do znaczenia prawnego wskazanych przez Wnioskodawców przepisów paktu fiskalnego, stwierdzić należy, że na ich podstawie nie dochodzi do przekazania kompetencji organów władzy państwowej.

Ewentualna aktualizacja lub zmiana sposobu wykonywania przekazanych już wcześniej organizacji międzynarodowej kompetencji nie powinna być traktowana tak, jak samo przekazanie. Ograniczenie kompetencji państwa w niektórych sprawach na rzecz Unii Europejskiej nastąpiło w traktatach unijnych oraz w przepisach unijnego prawa wtórnego. Przepisy paktu fiskalnego nie wykraczają poza zakres kompetencji wcześniej przekazanych i nie dochodzi do jego rozszerzenia.

Dokonując oceny zasadności zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji, należy jeszcze raz odwołać się do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego zaprezentowanego w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn.

K 33/12, zgodnie z którym: „Interpretacja art. 90 Konstytucji powinna uwzględniać, że przepis ten w intencji twórców Konstytucji, był podstawą otwarcia Polski na prawo międzynarodowe, w szczególności – jako klauzula integracyjna – miał umożliwić akcesję do UE. Obecnie po wejściu Polski do UE, pomimo swej lakoniczności, stał się on również klauzulą europejską, czyli przepisem określającym zasady funkcjonowania Polski w UE. Należy przy tym pamiętać, że współcześnie porządek prawny w Europie jest – dla państw należących do UE – porządkiem wieloskładnikowym: obejmującym normy traktatowe i stanowione przez instytucje unijne oraz w porządku krajowym. Jest to przy tym system dynamiczny: relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym. Państwo przekazujące kompetencje musi więc zakładać, że sposób wykonywania kompetencji może się zmieniać. Tego wymaga sprawność funkcjonowania organizacji, jak i funkcjonowania państwa, a przy tym są to zmiany, które nie mogą być rozumiane jako «przekazanie kompetencji organów władzy państwowej» (...) Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia art. 90 Konstytucji wspiera zasada przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami. (...) wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać tę konstytucyjną zasadę wywodzoną z preambuły oraz art. 9 Konstytucji. Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej. (...) wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić «do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję»” (*op. cit.* oraz powołane w tym wyroku orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego).

W związku z powyższym, wobec uznania, że zakwestionowana ustawa nie wiąże się z przekazywaniem kompetencji organów władzy państwowej, należy przyjąć, że właściwym trybem jej uchwalenia była procedura

przewidziana w art. 89 Konstytucji. Konsekwencją tej konstatacji jest stwierdzenie, że zarzut naruszenia art. 90 Konstytucji w przypadku przedmiotowej ustawy ratyfikacyjnej jest nieuzasadniony, ze względu na wykazaną nieadekwatność tak skonstruowanej normy jako wzorca kontroli do oceny zgodności tego aktu prawa z ustawą zasadniczą. Zatem ustawa o ratyfikacji nie jest niezgodna z art. 90 ustawy zasadniczej.

Senatorowie Wnioskodawcy zarzuty swojego wniosku oparli na naruszeniu procedury ustawodawczej na etapie prac nad ustawą o ratyfikacji w toku obrad Senatu. Zarzuty te koncentrują się na naruszeniu art. 34 ust. 2 regulaminu Senatu, poprzez uzupełnienie porządku obrad bez ważnego powodu i bez możliwości zapoznania się przez senatorów z odpowiednimi drukami senackimi.

Ocenę sformułowanych przez Senatorów Wnioskodawców zarzutów należy poprzedzić krótkim omówieniem przedstawionych we wniosku wzorców kontroli.

Art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji stanowi podstawę prawną do uchwalenia regulaminu Senatu. Konstytucja odnosi do materii regulaminowej w pierwszej kolejności konkretyzację jej przepisów dotyczących organizacji wewnętrznej i porządku prac Senatu (Sejmu). Związek regulaminu z Konstytucją jest wyjątkowo ścisły. Przepisy ustawy zasadniczej nie tylko przewidują, a tym samym nakazują jego uchwalenie, ale nadto wskazują, iż ma konkretyzować i uzupełniać w określonym zakresie samą Konstytucję, tym samym czyniąc zeń niezbędne ogniwo w procesie realizacji jej zasad i przepisów (zob. W. Sokolewicz, uwaga 6 do art. 112 Konstytucji [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, tom I, Warszawa 1999).

Z art. 121 ust. 1 Konstytucji wynika, że Senat rozpatruje wszystkie ustawy uchwalone przez Sejm. Artykuł ten nie zawiera żadnych regulacji procedury rozpatrywania ustawy przez Senat. Stosują się tu więc konstytucyjne

zasady działania tego organu. Znajduje tu zastosowanie zasada jawności obrad Senatu (art. 113 w związku z art. 124), zasada podejmowania uchwał przez Senat większością głosów przy obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby senatorów, chyba że regulamin Senatu stanowi wymagania odmienne (art. 120 zdanie 2 w związku z art. 124), a szczegółowe określenie „porządku prac Senatu” następuje w jego regulaminie (art. 112 w związku z art. 124).

Rozpatrzenie ustawy przez Senat musi nastąpić w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy uchwalonej przez Sejm (inne szczególne terminy ustanowione zostały w odniesieniu do trybu pilnego – art. 123 ust. 3, do ustaw budżetowych – art. 223 i do ustaw o zmianie Konstytucji – art. 235 ust. 2). Termin ten ma charakter zawity i zajęcie stanowiska przez Senat może nastąpić tylko przed jego upływem (zob. L. Garlicki, uwaga 5, 8, 9 do art. 121 Konstytucji [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, tom II, Warszawa 2001). W terminie tym Senat może ustawę przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości (art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej).

Z brzmienia art. 7 Konstytucji wynika wprost ustrojowa zasada prawna legalizmu odnosząca się do funkcjonowania organów władzy publicznej. Nakłada ona określone obowiązki zarówno na ograny władzy publicznej stosujące prawo, jak i te, które je tworzą, też zresztą w oparciu o odpowiednie przepisy kompetencyjne, proceduralne i materialne. Legalizmem działania organów władzy publicznej nazywamy stan, w którym po utworzeniu w drodze prawnej rozwijają one aktywność na podstawie i w granicach prawa, zaś prawo określa ich zadania, kompetencje i tryb postępowania (zob. W. Sokolewicz, uwaga 5 i 6 do art. 7 Konstytucji [w:] *Konstytucja ...*, *op. cit.*, tom V, Warszawa 2007).

Zakaz naruszeń prawa proceduralnego przez organ w toku procesu prawotwórczego jest jednym z aspektów zasady legalizmu. Najczęściej, w wypadku zarzutu naruszenia trybu prawodawczego, art. 7 Konstytucji nie stanowi bezpośredniego wzorca kontroli, skoro tryb stanowienia aktów

normatywnych określają stosowne przepisy szczególne. Wzorzec ten bywa przywoływany w związku z przepisami regulującymi tryb prawodawczy (art. 112, art. 118 czy art. 119 Konstytucji). Jednakże stwierdzenie naruszenia trybu prawodawczego przez organy władzy publicznej może być równocześnie kwalifikowane jako działanie bezprawne, tj. naruszające zasadę legalizmu (zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09, OTK ZU nr 6/A/2011, poz. 56 i powołane tam orzecznictwo Trybunału).

W wyroku z dnia 24 czerwca 1998 r., sygn. K. 3/98, Trybunał Konstytucyjny potwierdził (na tle art. 42 ustawy o TK) swoją legitymację do badania pełnego dochowania tych wszystkich elementów procedury prawodawczej, które w szczególności sformułowane zostały w przepisach o randze ustawowej i w przepisach regulaminów parlamentarnych. Dodał, że naruszenie powyżej wskazanych elementów procedury może być zawsze rozpatrywane w kategoriach jednoczesnego naruszenia art. 7 Konstytucji, jako że przepis ten nakłada na wszystkie organy władzy publicznej obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (OTK ZU nr 4/98, poz. 52).

Art. 104 ust. 1 Konstytucji wyraża klasyczne ujęcie mandatu wolnego formułując – w zdaniu 1 – jego istotę („posłowie są przedstawicielami Narodu”), a następnie – w zdaniu 2 – ustanawiając zakaz wprowadzania elementów mandatu imperatywnego. W artykule tym zapisano dwie podstawowe cechy mandatu przedstawiciela: uniwersalność (przedstawiciel reprezentuje cały zbiorowy podmiot suwerenności, a nie poszczególne grupy wyborców) i niezależność. Uniwersalny charakter mandatu polega na istnieniu bezpośredniego powiązania każdego posła (senatora) z narodem jako zbiorowym podmiotem suwerenności. Sprawowanie przedstawicielstwa oparte jest na udzielonym przez wyborców umocowaniu do reprezentowania woli podmiotu suwerenności i reprezentowania jego interesów. Naród jest jedynym i wyłącznym podmiotem reprezentowanym przez posłów i senatorów. Art. 104 ust. 1 zakazuje tym samym ustanawiania prawnych więzów przedstawicielstwa

pomiędzy posłami (senatorami) a jakimkolwiek innymi podmiotami (zob. L. Garlicki, uwaga 6 – 8 do art. 104 Konstytucji, *op. cit.*). Na mocy art. 108 Konstytucji do senatorów stosuje się odpowiednio przepisy art. 104 ustawy zasadniczej.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę, że władza ustawodawcza parlamentu (jego izb) i związane z nią uprawnienia innych podmiotów realizują się za pomocą sformalizowanej procedury ustawodawczej, składającej się z poszczególnych stadiów (faz), w ramach których poszczególnym uczestnikom tego procesu przysługuje prawo podejmowania określonych działań mających wpływ na treść lub formę ustawy. W toku procesu ustawodawczego każde z tych działań (czynności) posiada określony cel, a skorzystanie z niego wywołuje określone konsekwencje prawne. Posłużenie się jakąś czynnością niezgodnie z jej przeznaczeniem, czy też w niewłaściwej fazie procesu ustawodawczego, zniweczyć może podstawowe wartości tkwiące w parlamentarnym sposobie tworzenia prawa (zob. orzeczenie z dnia 23 listopada 1993 r., sygn. K. 5/93, OTK w 1993 r., cz. II, poz. 39 oraz wyroki z dnia 24 czerwca 2002 r., sygn. K 14/02, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 45 i z dnia 7 lipca 2003 r., sygn. SK 38/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 61).

Trybunał Konstytucyjny niejednokrotnie wskazywał znaczenie, jakie dla prawidłowego stanowienia prawa ma przestrzeganie Konstytucji i regulaminowych warunków uchwalania ustaw. Trybunał ocenia jednak stosowanie norm regulaminowych w zakresie, w jakim wpływa to na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego. Ocena taka może obejmować nie tylko wpływ, jaki ewentualne naruszenia regulaminu mogą mieć na przyjęte przepisy ustawy, ale również może dotyczyć respektowania w toku prac parlamentarnych prawa posłów do wyrażania indywidualnie i zbiorowo stanowiska wobec projektu.

Nie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy

uchybień regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom (senatorom) wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. W wyroku z dnia 23 marca 2006 r., sygn. K 4/06 Trybunał Konstytucyjny uznał, że „nierespektowanie regulaminowego zwołania posiedzenia komisji nie może być również automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności procedury. Taki charakter mógłby mieć taki sposób zwoływania posiedzenia, który w efekcie prowadziłby do nieuczestniczenia w nim określonej grupy posłów” (OTK ZU nr 3/A/2006).

W wyroku z dnia 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji. Inne dotyczą spraw o charakterze drugorzędym i technicznym. Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej.

Na gruncie przepisów ustawy o TK należy rozróżnić dwa rodzaje przepisów regulujących tryb prawodawczy. Z jednej strony należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej (...). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego; natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy” (OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Dla oceny słuszności zarzutów sformułowanych przez Senatorów Wnioskodawców konieczne jest przesłедzenie senackiego etapu prac nad zaskarżoną ustawą.

Dwudzieste siódme posiedzenie Senatu VIII kadencji odbywało się w dniach 20 i 21 lutego 2013 r. Bezpośrednio po zatwierdzeniu przez Senat porządku obrad tego posiedzenia, Marszałek Senatu poinformował, że na trwającym ówczesnie trzydziestym czwartym posiedzeniu Sejmu została uchwalona ustawa dotycząca ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. W związku z tym zapowiedział, że po przygotowaniu sprawozdania przez właściwe komisje proponuje uzupełnienie porządku obrad dwudziestego siódmego posiedzenia o punkt dotyczący rozpatrywania tej ustawy, co zapewne będzie miało miejsce w dniu następnym na początku posiedzenia (zob. stenogram 27. posiedzenia Senatu VIII kadencji na stronie www.senat.gov.pl).

Marszałek Senatu w dniu 20 lutego 2013 r. skierował ustawę do Komisji Spraw Unii Europejskiej, Komisji Spraw Zagranicznych i Komisji Budżetu i Finansów Publicznych. Wspólne posiedzenia tych komisji odbyły się w dniach 20 i 21 lutego 2013 r. (informacja ze strony internetowej Senatu). Komisje wniosły o przyjęcie ustawy bez poprawek. Ponadto mniejszość Komisji przedstawiła wniosek o odrzucenie ustawy. Posiedzenie Komisji zakończono w dniu 21 lutego 2013 r. o godzinie 8⁴⁷ (zapis stenograficzny wspólnego posiedzenia wymienionych Komisji w dniu 21 lutego 2013 r.).

Dwudzieste siódme posiedzenie Senatu VIII kadencji wznowiono w dniu 21 lutego 2013 r. o godzinie 10⁰³. W pierwszej kolejności Marszałek Senatu, zgodnie z zapowiedzią z poprzedniego dnia, zaproponował uzupełnienie porządku obrad o trzynasty punkt dotyczący ustawy o ratyfikacji paktu fiskalnego. Porządek obrad po głosowaniu został uzupełniony o ten punkt. Część senatorów zgłosiła zastrzeżenia, co do przyjęcia tego punktu twierdząc, że nie otrzymali odpowiednich druków. Marszałek Senatu poinformował

obecnych, że druki są właśnie rozdawane. Dostępna była również wersja elektroniczna. Wniosek o zarządzenie przerwy został odrzucony i senatorowie przystąpili do rozpatrzenia dwunastego punktu porządku obrad.

Punkt dotyczący ustawy o ratyfikacji rozpatrywany był jako ostatni od około godziny 12⁵⁵ (zob. pismo Marszałka Senatu z dnia 24 października 2013 r. adresowane do Trybunału Konstytucyjnego, s. 4). Żaden z wypowiadających się senatorów nie zgłosił uwag w przedmiocie braku stosownych druków. Dyskusję dotyczącą tej ustawy zakończono o godzinie 16³⁵. W toku przeprowadzonych po przerwie głosowań Senat podjął w dniu 21 lutego 2013 r. m.in. uchwałę o przyjęciu ustawy o ratyfikacji bez poprawek (stenogram 27. posiedzenia, *op. cit.*).

Art. 34 ust. 2 regulaminu Senatu, którego naruszenie zarzucają Wnioskodawcy, ma następujące brzmienie: „Projekt porządku obrad Senatu ustala Marszałek Senatu, przy czym do porządku obrad mogą być wniesione jedynie sprawy znane senatorom z druków rozdanych nie później niż na 3 dni przed posiedzeniem. W wyjątkowych przypadkach może nastąpić, za zgodą Senatu, skrócenie tego terminu.”.

Już z literalnego brzmienia przytoczonego przepisu wynika możliwość skrócenia, za zgodą Senatu, terminu rozdania druków przed posiedzeniem. W rozpatrywanym przypadku Senat wyraził zgodę na wprowadzenie do porządku obrad nowego punktu w sytuacji, gdy dotyczące go druki w wersji papierowej były dopiero rozdawane.

Wnioskodawcy wskazują dodatkowo na brak uzasadnienia „wyjątkowości” wymaganej dla skrócenia terminu rozdania druków.

Termin „wyjątkowe przypadki” jest nieostry i może obejmować różnorakie sytuacje. Równocześnie regulamin Senatu nie określa w jakiej formie i w jakim czasie ma nastąpić uzasadnienie wyjątkowości przypadku.

W rozpatrywanej sprawie, senator sprawozdawca Marek Borowski, odnosząc się do pytań senatorów dotyczących terminu rozpatrywania ustawy o

ratyfikacji stwierdził, że „w marcu jest szczyt grupy euro i istnieje pewna szansa, że Polska będzie już na nim obecna. Ponadto w tej chwili, jeśli chodzi o ratyfikację traktatu (...) zdecydowana większość krajów, zarówno wchodzących w skład strefy euro, jak i niewchodzących w skład strefy euro, już ten traktat ratyfikowała. Gdyby miało dojść do tego, że niektóre kraje będą obecne na szczycie, a Polska akurat nie, to przypuszczam, że sami politycy mieliby pretensje do rządu, że tak to zrobił” (*ibidem*). Senator sprawozdawca zapowiedział, że dodatkowo na ten temat wypowie się „pan minister”.

W dalszej części debaty senackiej podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Maciej Szpunar, odpowiadając na pytania dotyczące trybu procedowania, powiedział: „Ten szczyt 14–15 marca może mieć dość duże znaczenie (...). Ja przypomnę, że to, co dla Polski jest kluczowe w pakcie fiskalnym, to nasz udział w szczytach państw strefy euro – art. 12 ust. 3. Na tym szczycie najprawdopodobniej będzie dyskutowany regulamin szczytu państw strefy euro, który dookreśli uprawnienia, jakie będą przysługiwały państwom spoza strefy euro, które ratyfikowały pakt fiskalny. I nie ukrywam, że w interesie Polski jest być przy tej dyskusji i kształtować ten przyszły regulamin” (*ibidem*).

Wobec braku określenia w regulaminie Senatu formy uzasadniania „wyjątkowego przypadku” należy przyjąć, że sposób przyjęty w rozpatrywanej sprawie nie doprowadził do naruszenia jego art. 34 ust. 2, a podane przez senatora sprawozdawcę i reprezentanta rządu argumenty, wskazujące na potrzebę przyspieszenia ratyfikacji ustawy z uwagi na prowadzoną politykę zagraniczną i planowany udział przedstawiciela Polski w posiedzeniu stron paktu fiskalnego, mogą uzasadniać „wyjątkowość przypadku” w rozumieniu tego artykułu.

Rozpatrując zarzut Wnioskodawców, dotyczący naruszenia regulaminu Senatu poprzez nieuprawnione skrócenie terminu dostarczenia druków senackich odnoszących się do wprowadzonego punktu obrad, nie można

pominać treści art. 48 regulaminu Senatu. Zgodnie z tym przepisem, poza porządkiem obrad lub w związku z debatą Marszałek Senatu udziela głosu jedynie w celu zgłoszenia wniosku formalnego. Do takich wniosków zalicza się m.in. wnioski o uzupełnienie lub zmianę projektu porządku obrad albo porządku obrad.

Przepis ten, zamieszczony w dziale V zatytułowanym „Funkcjonowanie Senatu” rozdział 2 – „Obrady”, umożliwia w toku posiedzenia Senatu uzupełnienie i zmianę zarówno projektu porządku obrad, jak i samego porządku obrad. O przyjęciu lub odrzuceniu wniosku formalnego Senat rozstrzyga po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku.

Z tego punktu regulaminu skorzystał Marszałek Senatu, składając w dniu 21 lutego 2013 r. wniosek formalny o uzupełnienie porządku obrad (zob. pismo Marszałka Senatu, *op. cit.*, s. 2). Tekst ustawy będącej przedmiotem tego wniosku (druk senacki nr 303) został doręczony senatorom w dniu 20 lutego 2013 r. Sprawozdanie trzech komisji senackich dotyczące ustawy o ratyfikacji (druk senacki nr 303A) rozdano senatorom w formie papierowej w trakcie rozpatrywania wniosku formalnego o uzupełnienie porządku obrad. W dniu 19 grudnia 2012 r. senatorowie zostali poinformowani – poprzez dostarczenie zawiadomienia do skrytek senatorskich – o zamieszczeniu na stronie internetowej Sejmu druków sejmowych dotyczących wniesionych do Sejmu projektów ustaw, w tym druku nr 961 zawierającego projekt ustawy o ratyfikacji (w skład tego druku oprócz projektu ustawy wchodzi uzasadnienie, opinia Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 30 października 2012 r. dotycząca zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej oraz pakt fiskalny). Od tego dnia powyższy druk był dostępny dla senatorów zarówno w wersji elektronicznej na stronie internetowej Sejmu, jak również w formie dokumentu papierowego w Biurze Prac Senackich Kancelarii Senatu (*ibidem*, s. 3).

W świetle powyższych ustaleń nie można przychylić się do stanowiska Wnioskodawców twierdzących, że na skutek naruszenia regulaminu nie mogli zapoznać się z odpowiednimi drukami senackimi zawierającymi przyjętą przez Sejm ustawę o ratyfikacji, ani nie znali treści paktu fiskalnego.

Reasumując, uzupełnienia porządku obrad w dniu 21 lutego 2013 r. dokonano zgodnie z regulaminem Senatu w wyniku rozstrzygnięcia w głosowaniu wniosku formalnego złożonego na podstawie art. 48 ust. 2 pkt 8 tego regulaminu. Stosowny druk (nr 303) doręczono senatorom w dniu 20 lutego 2013 r., a informację o projekcie ustawy o ratyfikacji wraz z treścią paktu fiskalnego przekazano w dniu 19 grudnia 2012 r.

Nawet gdyby dopatrywać się pewnego uchybienia regulaminowi w rozdawaniu druków senackich zawierających sprawozdanie komisji dopiero w trakcie rozpatrywania wniosku o uzupełnienie porządku obrad, to nie stanowiło ono istotnego naruszenia procedury ustawodawczej, która uzasadniałaby niekonstytucyjność badanej ustawy, gdyż w rzeczywistości senatorowie mieli możliwość wcześniejszego zapoznania się zarówno z treścią ustawy o ratyfikacji, jak i z treścią paktu fiskalnego. Należy przy tym pamiętać o przytoczonym wcześniej stanowisku Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym nie każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej. Stosowanie norm regulaminowych, jakkolwiek istotne dla prawidłowego stanowienia prawa, należy oceniać w zakresie, w jakim wpływa na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego.

Wobec stwierdzenia, że tryb procedowania nad ustawą o ratyfikacji był zgodny z regulaminem Senatu, należy uznać, że zaskarżona ustawa jest zgodna z art. 7, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze i art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji. Przeprowadzona analiza nie wykazała, aby w toku prac Senatu doszło do uchybień prawa proceduralnego podczas procesu prawotwórczego,

których efektem byłoby naruszenie zasady legalizmu, poprzez przyjęcie uchwały Senatu niezgodnie z przepisami regulaminu doprecyzowującymi normy konstytucyjne wynikające z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji.

Wskazane przez Wnioskodawców uchybienia nie mają związku z istotą parlamentarnego mandatu wolnego – wyrażoną w art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji – oraz nie godzą w „konstytucyjny standard ich praw (...) które posiadają jako przedstawiciele Narodu”. Uchybienia te nie odnoszą się bowiem do sprawowania przez Senatorów przedstawicielstwa opartego na udzielonym przez wyborców umocowaniu do reprezentowania woli podmiotu suwerenności. Dlatego ten wzorzec kontroli konstytucyjności należy uznać za nieadekwatny i przyjąć, że zaskarżona ustawa nie jest z nim niezgodna.

Z tych wszystkich względów, wnoszę jak na wstępie.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Hernand
Zastępca Prokuratora Generalnego