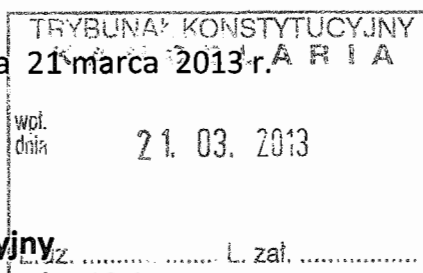




## Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość”

Warszawa, dnia 21 marca 2013 r.



### Trybunał Konstytucyjny

Al. Jana Christiana Szucha 12 A  
00-918 Warszawa

#### Wnioskodawca:

Grupa Posłów na Sejm Rzeczypospolitej  
Polskiej VII Kadencji, według załączonej  
listy, reprezentowanych przez:  
Posła **Krzysztofa Szczerskiego**  
Posła **Andrzeja Dudę**

#### Uczestnicy postępowania:

1. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
2. Prokurator Generalny Rzeczypospolitej  
Polskiej

#### WNIOSEK

na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 188

#### Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

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, Maltą, 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);

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, Maltą, 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.

Na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, my niżej podpisani posłowie na Sejm, działając przez wskazanego przedstawiciela, wnosimy o stwierdzenie, że:

**ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 283), jest niezgodna z art. 90 Konstytucji RP.**

Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej dokonuje przekazania szeregu kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej, poprzez przyznanie ich niektórym jej instytucjom. A zatem, zgoda na ratyfikację tego traktatu powinna zostać wyrażona w ustawie przyjętej w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 2 albo w referendum, o którym mowa w art. 90 ust. 3 Konstytucji RP. W tym ostatnim przypadku Sejm powinien podjąć decyzję o jego przeprowadzeniu na podstawie art. 90 ust. 4 Konstytucji RP.

Ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. wyrażająca zgodę na ratyfikację ostała przyjęta zwykłą większością głosów, w trybie art. 120 oraz art. 121 Konstytucji RP.

Wymóg procedowania na podstawie art. 90 Konstytucji RP uzasadnia treść następujących norm Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej:

1. Art. 3 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji kontrolnych Sejmu RP określonych w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.
2. Art. 3 ust. 2 Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmu wynikających art. 95 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.

3. **Art. 5 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmu i Rady Ministrów wynikających odpowiednio z art. 219 ust. 1 Konstytucji RP i 221 Konstytucji RP.**
4. **Art. 7 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który wprowadza modyfikację zobowiązań wynikających z art. 126 TFUE, czym dokonuje redefinicji zakresu przekazania kompetencji, jakie miało miejsce w drodze ratyfikacji traktatu z Lizbony, poprzez kolejne ograniczenie uprawnień Rady Ministrów wynikających z art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP, a także ograniczenie uprawnień Sejmu i Senatu z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, na rzecz Komisji Europejskiej.**
5. **Art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który uszczupla zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego z art. 188 Konstytucji RP, tworząc - w przypadku wykonania przez Polskę zobowiązania z art. 3 ust. 2 tego traktatu na poziomie niższym od konstytucyjnego - prawo Trybunału Sprawiedliwości UE do kontroli ustaw lub innych aktów prawa krajowego.**
6. **Art. 8 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który tworzy nową kompetencję Trybunału Sprawiedliwości w obszarze prawa polskiego polegające na możliwości sądowej kontroli wykonywania uprawnień krajowej władzy ustawodawczej, czym uszczupla istotę władztwa krajowej władzy sądowniczej z art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP.**
7. **Art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, 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 oraz ust. 4 Konstytucji RP.**

Jednocześnie wnosimy o stwierdzenie, że:

**Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, sporządzony w Brukseli dnia 2 marca 2012 r., jest niezgodny 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 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji RP.**

Ma to miejsce w sytuacji, kiedy traktat narusza istotę konstytucyjnego porządku, dokonując przekazania kompetencji instytucjom Unii Europejskiej w niedopuszczalny sposób (uniwersalny lub blankietowy), jak i naruszając istotę uprawnień konstytucyjnych organów państwa, co nie daje się pogodzić z normami konstytucyjnymi nawet poprzez zastosowanie procedury przekazania kompetencji.

W szczegółach niezgodność ta wynika z poniższych norm:

1. Art. 3 ust. 1 Traktatu stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest niezgodny z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.
2. Art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest niezgodny z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 i ust. 2 oraz art. 104 ust. 1 Konstytucji RP, a także art. 221 Konstytucji RP.
3. Art. 5 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nie spełnia standardu określoności przepisów prawa, czym narusza zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.
4. Art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest niezgodny z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. Narusza też art. 2 Konstytucji RP.
5. Art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej modyfikuje zobowiązania, jakie wynikają dla Polski z członkostwa w Unii Europejskiej ingerując w uprawnienia Narodu Polskiego wynikające z art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP. Narusza też zasadę określoności przepisów prawa, przez co nie spełnia standardów demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji RP.
6. Art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej narusza zasadę suwerenności (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP) w zakresie prawa Narodu Polskiego do określania swoich interesów politycznych oraz zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP).
7. Art. 16 Traktatu jest niezgodny z art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, art. 219 ust. 1 Konstytucji RP, art. 221 Konstytucji RP oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji RP.

Jako naszych przedstawicieli w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy posła Krzysztofa Szczerskiego i posła Andrzeja Dudę.

## **Uzasadnienie**

### **I. Przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej a Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.**

Fundament wniosku w pierwszym zakresie zaskarżenia stanowi konstrukcja przyjęta w art. 90 Konstytucji RP. Zgodnie z nim *Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.*

Kluczową konstrukcją tej klauzuli jest pojęcie przekazania kompetencji. Jego szczegółowe omawianie we wniosku nie znajduje uzasadnienia, ponieważ było ono wielokrotnie przedmiotem rozważań doktryny zagranicznej, jak i polskiej, a także przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego<sup>1</sup>, czy wreszcie zostało również omówione w licznych opiniach dla Sejmu RP, jak choćby w związku z ratyfikacją Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej<sup>2</sup> itp. Jednak przed szczegółowym uzasadnieniem wniosku, należy zaznaczyć ramy konstrukcyjne przyjętej instytucji przekazania kompetencji. Nie jest to łatwe, ponieważ pojęcie to budzi szereg kontrowersji w nauce prawa, tak w Polsce jak i za granicą.

Zgodność istnieje jednak w następujących kwestiach<sup>3</sup>:

- przekazanie nie oznacza tożsamości kompetencji organów państwowych oraz kompetencji podmiotu, na rzecz którego nastąpiło przekazanie, ale zakłada tylko zachowanie podobieństwa podstawowych elementów tych kompetencji: przedmiotu, kręgu podmiotów podległych kompetencji oraz najważniejszych skutków prawnych wydawanych aktów;
- dotyczy uprawnień organów państwa o charakterze władczym;<sup>4</sup>
- w wyniku przekazania zanika lub podlega ograniczeniu uprawnienie organów państwa w zakresie określonym aktem przekazania;
- po stronie podmiotu, na rzecz którego przekazano kompetencje pojawia się przyrost kompetencji, choć nie zawsze, i nie zawsze ściśle w takim samym przedmiocie;
- skutkiem przekazania jest bezpośredniość kształtowania sytuacji prawnej podmiotów podległych wcześniej władztwu państwa, przez podmiot któremu kompetencje przekazano.

Znajduje to aprobatę Trybunału Konstytucyjnego wyrażoną w szeregu orzeczeń.

Specyfika Konstytucji RP wymaga jeszcze podkreślenia, że przekazanie kompetencji w jej świetle opiera się o art. 90 i dotyczy niektórych spraw, czyli nie jest możliwe przekazanie

---

<sup>1</sup> Patrz: np. orzeczenia TK Wyrok K 18/04, K 32/2009.

<sup>2</sup> C. Mik - Opinia z 28 lutego 2012 r. w sprawie zgodności tzw. Paktu fiskalnego z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji; A. Bogdanowicz - Opinia prawna z 28 lutego 2012 r. na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej; M. Jabłoński – Opinia z 28 lutego 2012 r. w sprawie zgodności postanowień Traktatu w sprawie stabilności, koordynacji i zarządzania w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem UE oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.; A. Wyrozumska – Opinia z 5 kwietnia 2012 r. w sprawie trybu wyboru ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej; J. Barcz – Opinia z 6 kwietnia 2012 r. w sprawie procedury ratyfikacji w Polsce Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej; M. Muszyński - Opinia z 29 grudnia 2012 r. w sprawie trybu ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej; B. Banaszak - Opinia z 3 stycznia 2013 r. w sprawie zgodnego z Konstytucją RP trybu ratyfikacji Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

<sup>3</sup> Doktryna stara się definiować przekazanie kompetencji poprzez pewien pakiet cech. Patrz: K. Wojtyczek, Przekazywanie kompetencji państw członkowskich organizacjom międzynarodowym, Kraków 2007, s. 190-191 wraz ze wskazaną tam literaturą; zob. także J. Kranz, A. Wyrozumska, Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 20 i następne..

<sup>4</sup> Artykuł 90 nie wprowadza żadnych rozróżnień kompetencji organów władzy państwowej. Brzmienie (...) przepisu może prowadzić prima facie do wniosku, że przekazanie na podstawie art. 90 może co do zasady obejmować wszelkie kompetencje władcze, zarówno prawodawcze, jak i wykonawcze oraz sędziowskie, a także kompetencje władcze, których nie można zaliczyć do żadnej z trzech władz. K. Wojtyczek - Przekazywanie kompetencji (...), op. cit, s. 122.

całości kompetencji organu państwa, jak i kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej.<sup>5</sup> Przekazanie kompetencji musi też nastąpić na rzecz organu międzynarodowego lub organizacji międzynarodowej. Na rzecz innych podmiotów jest więc niedozwolone.

W przedmiotowym przypadku wnioskodawcy wychodzą z założenia, że w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Taka ocena jest konieczna, mimo że formalnie Unia Europejska jako taka (jako podmiot prawa) nie występuje w tym traktacie jako podmiot wyposażony literalnie w kompetencje przez Umawiające się Strony. Zdaniem wnioskodawców takie przekazanie wynika jednak z faktu, że do działania o charakterze władczym w obszarze prawa krajowego, do których przed związaniem się przez Polskę w/w traktatem uprawnione były organy władzy państwowej, w sposób jednoznaczny, zostały upoważnione z mocy w/w traktatu instytucje Unii Europejskiej: Rada, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE. Jak wynika z prawa międzynarodowego, organizacja międzynarodowa działa poprzez swoje instytucje. Instytucje te nie posiadają jednak własnej podmiotowości prawnej. Ich działania w zaskarżanej sferze muszą być zatem przypisywane Unii Europejskiej.

Należy też zwrócić uwagę, że prócz tych powiązań instytucjonalnych, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej *pozostaje w ścisłym związku materialnym i proceduralnym z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>6</sup>, także poprzez tworzenie nowych uprawnień, zadań i procedur działania dla instytucji UE. Praktycznie bez traktatów założycielskich, Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Walutowej i Gospodarczej nie mógłby działać, nie miałby żadnego sensu i znaczenia. W konsekwencji, choć jest formalnie samodzielny instrumentem prawnym, tworzy własny reżim prawny, musi być postrzegany *jako umowa mieszcząca się w ramach związanych z powierzeniem UE kompetencji przez państwa członkowskie, w tym Polskę, w rozumieniu art. 90 Konstytucji*.<sup>7</sup>

Wreszcie jednoznacznie o związku takim mówi tytuł traktatu odnoszący się do tzw. Unii Gospodarczej i Walutowej, będącej materialnoprawną instytucją traktatów unijnych (art. 3 ust. 4 TUE – „*Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową (...)*”).

Ponadto przeciwny tok rozumowania, wg którego Rada, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE nie działają tu jako instytucje Unii Europejskiej, prowadziłby do wniosku, że mamy tu do czynienia z ich funkcjonowaniem znanym doktrynie prawa jako tzw. organów niewłaściwych<sup>8</sup>, a więc forów przedstawicieli państw zebranych pod szyldem tych instytucji<sup>9</sup>. Wyposażenie takich konstrukcji w kompetencje organów władzy państwowej, z jakim mamy niewątpliwie do czynienia w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Walutowej i Gospodarczej, prowadziłoby do wniosku, że nastąpiło naruszenie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

---

<sup>5</sup> orz. TK sygn. K18/04, K32/09.

<sup>6</sup> C. Mik – opinia z 28 lutego 2012 r., s. 23.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Patrz np.: Ch. Callies, M. Ruffert – *Kommentar zur EU-Vertrag Und EG-Vertrag*, II Wyd. 2002, komentarz do art. 20 TWE, s. 554.

<sup>9</sup> Przykładem ich działania jest np. decyzja niewłaściwa – decyzja przedstawicieli państw zebranych w Radę nr 95/553/WE.

## II. Moment i zakres związania Polski Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej a zgodność z konstytucją.

Procedura wiązania się przez państwo umową międzynarodową jest określona w konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej 23 maja 1969 r.<sup>10</sup> W przedmiotowym kontekście, w stosunku do Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, kluczowe są trzy etapy: podpisania (sporządzenia) - stanowiącego przyjęcie tekstu, ratyfikacji – określającej moment ostatecznej wyrażenia zgody na związanie, a następnie moment wejścia w życie, czyli formalnego związania (początek obowiązywania) i rozpoczęcia stosowania.

Podpisanie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nastąpiło w Brukseli w dniu 2 marca 2013 r. Jego skutkiem było przyjęcie tekstu traktatu jako autentycznego i definitywnego (art. 10 konwencji o prawie traktatów).

Tryb związania się Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej określa jego art. 14. W swoim ust. 1 ustala on, że związanie państwa-sygnatariusza tym traktatem następuje w drodze ratyfikacji. Ratyfikacja ta ma charakter dwuczłonowy. Najpierw następuje w płaszczyźnie prawa krajowego i polega na jej dokonaniu przez głowę państwa, a następnie skutkuje w płaszczyźnie prawa międzynarodowego - poprzez złożenie dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza. Od tego drugiego momentu, w płaszczyźnie prawa międzynarodowego mamy do czynienia z ostatecznym wyrażeniem zgody przez państwo na związaniem się tym traktatem.<sup>11</sup>

Ten sam art. 14 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej w kolejnych ustępach określa także moment związania, czyli swoje wejście w życie.<sup>12</sup> Następuje to pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia u depozytariusza dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-stronę, którego walutą jest euro. Oznacza to, że złożenie dokumentu ratyfikacyjnego przez państwa spoza strefy euro nie wpływa na jego wejście w życie. Od dnia wejścia w życie traktat ten znajduje też „zastosowanie”, aczkolwiek tylko wobec państw strefy euro, które dopełniły procedur ratyfikacyjnych.

Wobec pozostałych państw strefy euro, które nie dokonały ratyfikacji albo nie złożyły dokumentu ratyfikacyjnego, traktat nie używa już konwencyjnej formuły „wejścia w życie” (*shall enter into force*). Art. 14 ust. 3 mówi jedynie o momencie rozpoczęcia stosowania traktatu (*shall apply*), które nastąpi pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu dopełnieniu przez taki kraj całości procedury ratyfikacyjnej.

Także w stosunku do Polski art. 14 ust. 5 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nie używa pojęcia „wejścia w życie”, a jedynie pojęcia „stosowanie” Czytamy w nim, że traktat „*ma zastosowanie*” (*shall apply*) wobec państwa objętego unijną derogacją (czyli także Polski) dopiero „*od dnia w którym stanie się skuteczna*”

<sup>10</sup> Weszła w życie w stosunku do Polski dniem 1 sierpnia 1990 r.

<sup>11</sup> Patrz: M. Frankowska – Prawo traktatów, Warszawa 1997, s. 81.

<sup>12</sup> Art. 14 ust. 4 zawiera też klauzule tymczasowego stosowania tytułu V traktatu od momentu wejścia w życie, wobec państw –sygnatariuszy, którzy nie dopełnili jeszcze procedury ratyfikacji.

decyzja uchylająca (...) derogację”, chyba że takie państwo „oświadczy, że pragnie być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV”.<sup>13</sup>

Stosowanie tak zróżnicowanej nomenklatury, a więc pojęcia „wejścia w życie” (*shall enter into force*) i pojęcia „stosowania” (*shall apply*) wywołuje kłopoty interpretacyjne. Konwencja wiedeńska używa konstrukcji „wejście w życie traktatu” (*Entry into force* - art. 24), które oznacza jednocześnie moment rozpoczęcia formalnego obowiązywania i materialnego stosowania traktatu. Rozróżnienie literalne, jakie odnajdujemy w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej można interpretować jako wolę państw-stron, by te momenty oddzielić.<sup>14</sup>

Kontynuując tok myślenia, dla którego ramy stanowi literalna różnica między wejściem w życie a rozpoczęciem stosowania, dochodzimy do wniosku, że Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej mógłby wiązać Polskę od momentu jego wejścia w życie w trybie art. 14 ust. 2 (jeśli Polska dopełni procedur ratyfikacyjnych przed tym dniem) lub od momentu złożenia dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza (jeśli złożenie nastąpi później).<sup>15</sup> Natomiast jego postanowienia nie będą jedynie „stosowane” wobec Polski do momentu określonego w art. 14 ust. 5.

Zgodnie art. 9 Konstytucji RP, Polska przestrzega „wiążącego ją prawa międzynarodowego”. Z punktu widzenia tej normy konstytucyjnej, każdy z etapów procedowania nad Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pociąga za sobą konieczność wypełniania konkretnych zobowiązań prawnomiędzynarodowych.

I tak, podpisanie stanowiące tu przyjęcie tekstu, oraz ratyfikowanie oznaczające wyrażenie zgody na związanie się traktatem, nie skutkują wprawdzie jeszcze obowiązkiem wykonywania samego traktatu, ale skutkują już koniecznością wypełnienia zobowiązań wynikających z art. 18 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, a więc nakładają na Polskę „obowiązek nieudaremniania przedmiotu i celu traktatu przed jego wejściem w życie”. Tym samym już na tym etapie konkretyzują zachowanie organów państwa związane z przedmiotowym traktatem. Z kolei moment wejścia w życie kreuje zobowiązanie przestrzegania i wykonywania samego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej w dobrej wierze (art. 26 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów).

Moment złożenia podpisu, ratyfikacji i złożenia u depozytariusza dokumentu ratyfikacyjnego można określić w sposób jednoznaczny. Skutkiem będą wspomniane wyżej obowiązki wynikające z konwencji o prawie traktatów.

Natomiast ze względu na wspomniane niejasności językowe i interpretacyjne, trudniej w stosunku do Polski ustalić moment wejścia w życie. Najprościej założyć, że będzie to moment rozpoczęcia stosowania, aczkolwiek trzeba być świadomym możliwego błędu. Zróżnicowana

<sup>13</sup> Z kolei pojawiające się w tej normie pojęcie „pragnie być wcześniej związane” (*declares its intention to be bound at an earlier date*), dodatkowo komplikuje sprawę. Związanie oznacza bowiem nie tylko stosowanie, ale właśnie wejście w życie, czyli formalne obowiązywanie, a w konsekwencji stosowanie.

<sup>14</sup> Przeciwny tok myślenia, uznający że formuła stosowanie (*shall apply*) oznacza konwencyjne „wejście w życie” (*shall enter into force*) oznaczałaby „brak spójności legislacyjnej”, co na tak wysokim poziomie legislacji wydaje się niemożliwe.

<sup>15</sup> Przy czym ten drugi termin nie wynika z żadnej normy, a jest jedynie efektem interpretacji. Jeśli ją zanegujemy, konieczne stanie się złożenie przez Polskę dokumentu ratyfikacyjnego u depozytariusza przed wejściem traktatu w życie. Inaczej traktat nie wejdzie w życie wobec Polski, a więc nie będzie możliwości rozpoczęcia jego stosowania, które jest konsekwencją wejścia w życie.



nomenklatura przepisów traktatu uzasadnia również przesłanki na rzecz uznania szybszego terminu formalnego związania się traktatem (od chwili jego generalnego wejścia w życie z art. 14 ust. 2) niż wskazany w nim termin rozpoczęcia „jego stosowania”. Na szczęście dla istoty przedmiotowych rozważań, ten problem interpretacyjny jest drugorzędny, ponieważ pierwsze obowiązki wykonywania zobowiązań międzynarodowych wobec tego traktatu wynikają już z jego podpisania, a następnie ratyfikowania.

Całość powyższych rozważań znajduje swoje odbicie w płaszczyźnie oceny zgodności traktatu z konstytucją. Zgodność taka musi nastąpić najpóźniej na etapie ustalenia wyrażania zgody na związanie się traktatem (ratyfikacji).<sup>16</sup> Wymusza ją związanie nie samym Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, ale konwencja wiedeńską o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Nie jest bowiem możliwe działanie zgodne z art. 9 Konstytucji RP, a więc wykonywanie przez Polskę zobowiązań prawnomiędzynarodowych wobec przedmiotowego traktatu (określonego zachowania się organów państwa), jeśli jest on sprzeczny z konstytucją, nawet jeśli nakaz ten wynika nie z samego przedmiotowego traktatu, ile z innych wiążących Polskę norm prawa międzynarodowego (tu: konwencji o prawie traktatów), i tego traktatu dotyczy. Trudno sobie wyobrazić działanie państwa w interesie norm, które są sprzeczne z konstytucją. Zgodnie z art. 8 Konstytucji RP, to ona jest „*najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*”.<sup>17</sup>

Z kolei konieczność istnienia takiej zgodności na etapie wejścia w życie traktatu, a więc rozpoczęcia jego obowiązywania (czyli związania się), a następnie stosowania, jest oczywista. Nie zależnie od oceny, w którym momencie w przedmiotowym przypadku takie związanie nastąpi. Szczególnie jeśli jest to traktat ratyfikowany, który zgodnie z art. 91 Konstytucji po ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowany, chyba że jego stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Tym samym najpóźniej w momencie wyrażenia zgody na związanie się traktatem (ratyfikacja), Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej powinien spełniać wymóg zgodności z Konstytucją RP. Momentu tego nie jest w stanie przesunąć w czasie, późniejszy (w porównaniu z innymi stronami) moment rozpoczęcia stosowania tego traktatu przez Polskę (nawet jeśli uznamy go za moment wejścia w życie), ponieważ obowiązek ten tworzą już wcześniej zewnętrzne (wobec traktatu) normy prawa międzynarodowego.

Traktat powinien także spełniać wymóg zgodności jako całość. Umieszczone w nim prawo Polski do wyboru fragmentarycznego stosowania norm traktatowych nie oznacza, że w przypadku skorzystania z niego, normy wyłączone ze stosowania mogą być sprzeczne z Konstytucją. Traktat formalnie obowiązuje Polskę (używając języka art. 9 konstytucji – „wiąże”) jako całość, bo jako całość został ratyfikowany.

Ponadto, prawo do ograniczonego stosowania dotyczy tylko sytuacji, w której Polska przyspiesza własną jednostronną decyzją moment „stosowania” wybranych norm traktatu w

---

<sup>16</sup> Do tego momentu można najpóźniej składać zastrzeżenia, a więc jednostronnie wpływać na treść traktatu (art. 19 konwencji o prawie traktatów).

<sup>17</sup> Pośrednim dowodem na słuszność takiej oceny jest m.in. przyjęcie w prawie polskim procedury umożliwiającej badanie umów międzynarodowych, dla których zgoda na związanie się wyrażana jest w drodze ratyfikacji, jeszcze przed momentem wyrażenia takiej zgody. Art. 133 ust. 2 Konstytucji RP umożliwia prezydentowi zwrócenie się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją przed jej ratyfikowaniem.

porównaniu do momentu w nim wskazanego. Do tego możliwość wyboru jest w rzeczywistości minimalna. Wybór stawia między decyzją o stosowaniu całości tytułów III oraz IV, albo ich części. Pozostałe normy i tak obowiązują i są de facto stosowane, ponieważ zawierają rozwiązania systemowe (tytuł I oraz II) i formalne (tytuł VI). Wpływają tym samym na zakres tytułu III oraz IV, które bez nich nie mogłyby funkcjonować. Tytuł V jest stosowany wobec wszystkich państw-stron niezależnie, z mocy art. 14 ust. 4.

Wreszcie możliwość ograniczonego stosowania tych tytułów ma charakter tymczasowy<sup>18</sup>. Jej momentem końcowym jest dzień wejścia w życie decyzji o zniesieniu derogacji. Od tego momentu traktat musi być stosowany przez Polskę w całości. A skoro z członkostwa Polski w UE wynika obowiązek działania na rzecz przyjęcia wspólnej waluty, pełne związanie Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest nieuniknione.

Traktat musi więc być zgodny z konstytucją w całości najpóźniej w momencie ratyfikacji.

### **III. Zarzuty szczegółowe w zakresie pkt 1 wniosku ( naruszenia procedury ratyfikacyjnej).**

#### **1. Art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji kontrolnych Sejmowi RP określonych w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.**

Art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nakłada na Polskę nowe obowiązki, które nie mieszczą się w zakresie zobowiązań wynikających z traktatów unijnych.

Nakłada je w sposób, który stanowi ograniczenie dla autonomii budżetowej parlamentu, będąc jednocześnie formą przekazania kompetencji.<sup>19</sup> Jak zauważa K. Działocha nie zawsze „przekazanie” implikuje transfer określonych kompetencji i może oznaczać tylko przedmiotowe ograniczenie wykonywania tych kompetencji. Zakres ograniczeń określają traktaty (...)”<sup>20</sup>. Warto tu dodać, że w przypadku takiego przekazania (w formule ograniczenia przedmiotowego) kompetencji chodzi o wszystkie sfery uprawnień władczych, a więc nie tylko o kompetencje prawodawcze i wykonawcze, ale również kontrolne.

Art. 95 ust. 2 Konstytucji RP przewiduje powierzenie Sejmowi prawa kontroli nad Radą Ministrów, co jest efektem zasady podziału władzy (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP). Działania wykonywane w ramach tej funkcji są zgodne z zadaniami parlamentu jako organu przedstawicielskiego i umożliwiają mu odgrywanie w praktyce demokratycznej przeciwwagi władzy wykonawczej. Ponadto stanowią one konsekwencję i uzupełnienie funkcji ustawodawczej. Sejm uchwala budżet, a Rada Ministrów odpowiada za wykonanie budżetu przed Sejmem, który udziela jej absolutorium.

---

<sup>18</sup> Przy uwzględnieniu literalnej różnicy w brzmieniu art. 14, zawieszenie dotyczyłoby jedynie stosowania, a nie obowiązywania. Traktat wiązałby dalej Polskę jako całość także w tym okresie.

<sup>19</sup> B. Banaszak – Opinia z 3 stycznia 2013 r. op. cit.

<sup>20</sup> K. Działocha, Omówienie art. 90, s. 3, [w:] L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. ciągłe.

W tym zakresie ograniczeniem kompetencji kontrolnych organów państwowych w sprawach budżetowych jest mechanizm korygujący, ustanowiony i automatycznie uruchomiany na mocy art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w przypadku stwierdzenia znacznych odchyień od celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej prowadzącej do tego celu. Nie pomaga tu wcale jego skonstruowanie i wtórne umocowanie w prawie krajowym, ani traktatowe zastrzeżenie, że jego konstrukcja nie będzie „naruszać uprawnień parlamentów narodowych”. Sam nakaz stworzenia tej konstrukcji i jej istnienie jest już naruszeniem (ingerencją w uprawnienia konstytucyjne), ponieważ w miejsce konstytucyjnej kontroli sejmowej wchodzi zewnętrzna, traktatowo-ustawowa, kontrola automatyczna, na którą Sejm nie ma bieżącego wpływu.

Należy to postrzegać jako przekazanie kompetencji, choć po stronie UE bezpośrednio dostrzegalny przyrost kompetencji nie następuje. Jednak mechanizm automatyczny jest w swej istocie pośrednio umocowany w kompetencjach Komisji Europejskiej, jakie ten traktat tworzy. To ta instytucja UE określa „wspólne zasady”, jakie ten mechanizm będzie musiał spełniać, w sposób całkowicie autorytarny (domniemać można tu jedynie konieczność ich zgody z prawem UE). To Komisja Europejska i obce państwa będą wstępnie oceniać jego przygotowanie z perspektywy zgodności ze „wspólnymi zasadami”, a ostatecznie Trybunał Sprawiedliwości UE. Uznanie tego za ograniczenie uprawnień kontrolnych Sejmu jest zatem słuszne z dwóch powodów:

- po pierwsze, ponieważ akt taki wcale nie musi mieć formy pozytywnej (przyrostu kompetencji po stronie innych organów, szczególnie w tej samej formule). W tym przypadku sam automatyzm działania oznaczać będzie utratę uprawnień kontrolnych Sejmu opartych o art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, a nastąpi to poprzez przyjęcie przedmiotowej normy traktatowej;
- po drugie, nastąpi to w sytuacji, kiedy umocowanie krajowe mechanizmu korygującego nastąpi na poziomie niższym niż konstytucyjny, ponieważ ograniczy tym samym uprawnienie Sejmu znajdujące źródło w Konstytucji. Traktat mówi tylko o przyjęciu mechanizmu na poziomie krajowym.

## **2. Art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmu wynikających art. 95 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP.**

Zgodnie z art. 3 ust. 3 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej wspomniany wyżej automatyczny mechanizm korygujący ma zostać wprowadzony do prawa polskiego w oparciu o wspólne zasady, które przedstawi Komisja Europejska. Zasady te ograniczą niewątpliwie prawo demokratycznie legitymizowanego Sejmu do swobodnego stanowienia prawa. Reguły „automatycznego mechanizmu korygującego” będą musiały zostać uchwalone w ramach zasad stworzonych przez organ podmiotu „uposażonego w prawo do ich stworzenia”, z punktu widzenia Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Społecznej.

Nawet jeśli założymy, że w zakresie przedmiotowym autonomia budżetowa Sejmu jest względna, ponieważ Sejm przy tworzeniu budżetu państwa jest związany aktami prawnymi (rangi niższej niż konstytucja) określającymi reguły jego tworzenia, to jednak sam Sejm te reguły wcześniej określa korzystając z suwerennego władztwa w zakresie stanowienia prawa, ewentualnie przyjmuje reguły, w których tworzeniu państwo polskie współuczestniczy. W

przypadku przedmiotowych „wspólnych zasad”, rami dla ustawy krajowej stworzy akt nielegitymizowanego organu obcego podmiotu (instytucji UE), dla którego jedyną podstawą prawną jest udzielenie mu (przekazanie) kompetencji prawodawczych na mocy krytykowanej normy traktatowej.

Z tej perspektywy traktatowe upoważnienie Komisji Europejskiej do określenia wspólnych zasad stanowi ingerencję w podmiotową autonomię legislacyjną Sejmu. Wspólne zasady ramowe nie powstaną w drodze negocjacji z partnerem zewnętrznym, co mieściłoby się w ramach uprawnień suwerena, ale zostaną stworzone przez organizację międzynarodową, działającą poprzez swoją instytucję (Komisję Europejską) samodzielnie. Na ich treść Sejm nie będzie miał wpływu. Nawet inne organy państwa nie będą miały wpływu, ponieważ ze specyfiki prawa UE wynika, że żadne państwo członkowskie nie uczestniczy w pracach Komisji. Norma traktatowa jest więc delegacją uprawnień Sejmu na rzecz obcego podmiotu.

Natomiast po stronie Komisji Europejskiej nastąpi niewątpliwie przyrost kompetencji w zakresie uprawnienia do stworzenia ram legislacyjnych dla działania organów państwa, czego instytucja ta dziś nie posiada. W proces tworzenia prawa polskiego zostaje tym samym wprowadzony podmiot nieprzewidziany konstytucją. Co więcej, jego działanie ograniczające autonomię legislacyjną Sejmu stanowić będzie także ingerencje w suwerenność Narodu Polskiego, do którego należy władza zwierzchnia. Nawet jeśli uznamy to za dopuszczalne, powinno to nastąpić w trybie przekazania kompetencji określonym w art. 90 Konstytucji RP.

**3. Art. 5 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, na podstawie którego dochodzi do przekazania kompetencji Sejmu i Rady Ministrów wynikających z art. 219 ust. 1 Konstytucji RP i 221 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przewiduje on prawo Rady UE i Komisji do nadzoru i monitorowania programów partnerstwa budżetowego i gospodarczego.**

Program partnerstwa budżetowego i gospodarczego polega na sformułowaniu szczegółowego opisu reform strukturalnych, jakie muszą zostać przyjęte przez państwo-stronę Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, które - z racji członkostwa w UE - jest objęte procedurą nadmiernego deficytu, a następnie przekazane Radzie UE i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia i monitorowania.

W ocenie tego faktu nie jest ważne, że partnerstwo ma być wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty jej nadmiernego deficytu. Nie jest też ważne zastrzeżenie, że ich zatwierdzenie oraz monitorowanie będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach prawnego instrumentu UE, jakim jest tzw. Paktu stabilności i wzrostu. Istotą prawną tej normy jest stworzenie w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej całkiem nowych kompetencji dla Rady UE i Komisji Europejskiej, nieznanymi traktatom unijnym w obowiązującym kształcie (po reformie lizbońskiej). Kompetencje te w swej istocie ingerują w sposób władczy (zatwierdzanie) i kontrolny (monitorowanie) w procedurę tworzenia budżetu państwa członkowskiego.

Z perspektywy konstytucyjnej mamy tu do czynienia z włączeniem do łańcucha procedowania w sprawach budżetu państwa, określonego normami konstytucyjnym, w szczególności art. 219 Konstytucji RP oraz art. 221 Konstytucji RP, dwóch nowych podmiotów zewnętrznych.

W literalnej treści obu tych norm, Konstytucja tworzy wyłączone prawo (autonomię) wskazanych tam organów państwa do procedowania w sprawie budżetu. Przepisy konstytucji wyraźnie dzielą te uprawnienia między Sejm i Radę Ministrów. Autonomia podmiotowa jest bezwzględna. Rada Ministrów posiada tu wyłączną inicjatywę ustawodawczą, a więc przygotowuje projekt ustawy budżetowej (art. 222) i kieruje go do Sejmu. Z kolei Sejm pracuje nad przekazanym projektem i uchwała budżet (art. 219 ust. 1 konstytucji). Przy czym pojęcie „uchwała”, zgodnie ze powszechnym stanowiskiem, oznacza nałożenie na Sejm obowiązku przyjęcia, powinność uchwalenia. Proces ten obejmuje postępowanie od wpływu do Sejmu projektu ustawy budżetowej, do jej przyjęcia. Konstrukcja taka eliminuje możliwość funkcjonowania w procesie uchwalania budżetu innych organów. Oznacza całkowitą autonomię podmiotową Sejmu.<sup>21</sup> Podobnie należy oceniać uprawnienia Rady Ministrów w zakresie przygotowania projektu. Inne organy państwa uczestniczą w tym etapie wyłącznie w zakresie przypisanym im normami konstytucji (tzw. legitymacja specjalna).

To znaczy, że tak Sejm, jak i Rada Ministrów powinny wykonywać te kompetencje bez udziału, jak i bez jakichkolwiek uzależnień od woli, decyzji czy opinii innych, zwłaszcza zewnętrznych podmiotów, jeśli Konstytucja o tym nie mówi. Wyłączność oznacza także brak możliwości zatwierdzania projektów, czy obowiązku uzyskiwania zewnętrznych opinii o planowanych wydatkach, dochodach przez państwo polskie, a także monitorowania (kontrolowania) wykonania tych opinii. Przedmiotowe ograniczenie wykonywania tych kompetencji także może być postrzegane jako naruszenie ich kompetencji.<sup>22</sup>

Jednakże, nawet jeśli uznamy, że możliwe jest włączenie w łańcuch procedowania także innych organów, w tym organów zewnętrznych, to powinno to nastąpić na tym samym poziomie prawnym, co poziom umocowania właściwych organów państwa (konstytucja).

Włączanie innych podmiotów w proces legislacji budżetowej na poziomie niższym niż konstytucyjny jest próbą omijania Konstytucji RP, a tym samym narusza istotę aktu konstytucyjnego. W przypadku włączania do tego procedowania organizacji międzynarodowej (działającej poprzez swe instytucje) z takim naruszeniem mamy do czynienia, jeżeli umocowanie ich odbywa się w drodze umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Jedynym dopuszczalnym trybem do ich włączenia jest procedura zawarta w art. 90 Konstytucji RP (przekazanie niektórych kompetencji). Tym samym ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikacyjną Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, przyjęta w oparciu o art. 120 oraz art. 121 Konstytucji RP, w omawianym zakresie narusza art. 90 Konstytucji RP.

- 4. Art. 7 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej wprowadza modyfikację zobowiązań wynikających z art. 126 TFUE, czym dokonuje redefinicji zakresu przekazania kompetencji, jakie miało miejsce w drodze ratyfikacji traktatu z Lizbony, poprzez ograniczenie uprawnień Rady Ministrów wynikających z art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 ust. 9 Konstytucji RP, a także**

---

<sup>21</sup> Interpretacja przepisu nakazuje pod pojęciem Sejm rozumieć także i Senat. Patrz: W. Sokolewicz (w:) L. Garlicki (red.) - Konstytucja RP. Komentarz. Warszawa, wydanie ciągłe, tom IV, komentarz do art. 219, s. 12.

<sup>22</sup> Analogia do przekazania kompetencji. Patrz: K. Działocha, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. ciągłe. Omówienie art. 90, s. 3.

## **uprawnień Sejmu i Senatu z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, na rzecz Komisji Europejskiej.**

Na podstawie art. 7 państwa-strony Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską 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 będzie miał zastosowania w przypadku, gdy Umawiające się Strony, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość, obliczana analogicznie do odpowiednich postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, bez uwzględniania stanowiska zainteresowanej Umawiającej się Strony, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji.

Jest to formuła nowa. Obecnie przedstawiciele państw członkowskich w Radzie realizowali swoje uprawnienia w sposób swobodny, zgodnie z uprawnieniami konstytucyjnymi do podejmowania decyzji na forum Rady. Nowa procedura ogranicza ich prawo do swobodnej decyzji wynikającej z założeń polityki zagranicznej państwa, tworząc automatyzm poparcia wniosku Komisji Europejskiej. Dokonuje w ten sposób zwiększenia zakresu władztwa tej instytucji Unii Europejskiej, które w obowiązujących traktatach unijnych sprowadzało się wyłącznie do prawa składania wniosku do Rady (art. 126 ust. 6 TFUE).

Z automatyzmu tego może wprowadzić państwo wyzwolić tzw. procedura odwrotnej większości kwalifikowanej. Jednak jest to tylko mechanizm proceduralny i niezależny od woli pojedynczego państwa. Prawdziwą istotą normy jest przyrost uprawnień po stronie Komisji Europejskiej kosztem władztwa państwa na forum Rady (i samej Rady).

Z kolei określona w ten sposób procedura głosowania tzw. odwrotną większością kwalifikowaną, sama nie znajduje oparcia w normach Traktatu o funkcjonowaniu UE. Dochodzi tu wręcz do modyfikacji art. 126 TFUE. Są wręcz zarzuty, że takie przyjęcie tej procedury na podstawie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej omija procedurę zmiany traktatów zawartą w art. 48 TUE, czym narusza prawo UE.<sup>23</sup> Z perspektywy niniejszego wniosku ważne jest jednak coś innego, a mianowicie, że efektem takiego zapisu jest przededefiniowanie kompetencji o charakterze sankcyjnym wobec państw członkowskich w obszarze fiskalnym, w tym zmniejszenie roli przedstawiciela państw członkowskich w Radzie UE.

Przededefiniowanie to ma podwójny charakter:

- Po pierwsze poprzez wprowadzenie automatyzmu
- Po drugie, poprzez wprowadzenie nowej „odwrotnej większości kwalifikowanej”.

W pierwszym z przypadków następuje więc ograniczenie swobody podejmowania decyzji przez polskiego przedstawiciela w Radzie, a więc naruszenie wspomnianych wyżej przepisów z art. 146 Konstytucji RP. Ale nie tylko.

Należy zauważyć, że Rada jest organem UE stanowiącym prawo. Działalność przedstawiciela państwa członkowskiego w Radzie, ma więc charakter prawodawczy, co podkreślił Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu K 24/04. Zauważył on, że skoro prawo Unii Europejskiej -

---

<sup>23</sup> Wskazuje się, że procedura głosowania tzw. odwrotną większością kwalifikowaną wymaga stosownej zmiany co najmniej art. 126 ust. 6, 9 i 11 TFUE. Patrz: A. Bogdanowicz - Opinia prawna z 28 lutego 2012 r. op. cit.

kształtowane głównie przez władzę wykonawczą – w znacznej mierze zastępuje prawo krajowe, tworzone przez polską władzę ustawodawczą, którą z mocy Konstytucji sprawują obie izby parlamentu, to Senat jak i Sejm powinien mieć wpływ na tworzenie tego prawa, mającego przecież obowiązywać w Rzeczypospolitej Polskiej. Przejawem tego wpływu ma być współpraca rządu z Sejmem i Senatem w kształtowaniu stanowiska polskiego przedstawiciela w Radzie, której zasady określa ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Decyzja Rady o stwierdzeniu nadmiernego deficytu jest niewątpliwie aktem prawnym UE. Wywołuje skutki prawne, zgodnie z art. 288 TFUE wiąże adresata w całości i możliwe jest wobec niej zastosowanie niektórych instrumentów kontroli prawnej.<sup>24</sup> Dlatego swój udział w jej kształtowaniu na zasadach przewidzianych w w/w ustawie powinien mieć także Sejm i Senat, nawet jeśli jest on sprowadzony do *ius nudum*. Automatyzm działania polegający na obowiązku poparcia stanowiska Komisji Europejskiej, ogranicza prawa obu izb polskiego parlamentu, wynikające z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP i realizowane w trybie wspomnianej ustawy o współpracy na rzecz Komisji Europejskiej. Tym bardziej jest to godne krytyki, że udział obu izb parlamentu ma stanowić jedną z form pogłębiania deficytu demokracji, a ograniczenie następuje na rzecz instytucji o wątpliwej demokratycznej legitymacji.

Drugi przypadek to po prostu nowa konstrukcja decyzyjna, w swym kształcie zmieniająca konstrukcję traktatową w sposób osłabiający wpływ przedstawiciela państwa na kształt uchwały Rady w porównaniu z obecnym stanem prawnym wynikającym z Traktatu o funkcjonowaniu UE (art. 126 ust. 6 TFUE).

Taka zmiana jakościowa polegająca na ograniczeniu władztwa organów konstytucyjnych państwa polskiego wymaga ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji RP.

5. **Art. 8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który uszczupla zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego z art. 188 Konstytucji RP, tworząc - w przypadku wykonania przez Polskę zobowiązania z art. 3 ust. 2 tego traktatu (w zakresie implementacji zasad z ust. 1) na poziomie niższym od konstytucyjnego - prawo Trybunału Sprawiedliwości do kontroli ustaw lub innych aktów prawa krajowego.**

Z ingerencją tą mamy do czynienia poprzez przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości UE uprawnienia do kontroli krajowego wykonania zobowiązania traktatowego, co statuuje art. 8 Traktatu (zastrzeżeniem, że uprawnienie to uruchomi się dopiero, jeśli pojawi się w tej mierze spór między państwami lub nie będzie ono wykonane w ocenie Komisji Europejskiej).

Wykonanie zobowiązania z art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilizacji, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, polegającego na obowiązku implementacji zasad określonych w jego ust. 1, może mieć miejsce na dwa sposoby: na poziomie konstytucyjnym lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych. W tym miejscu wniosku negowane jest prawo do kontroli aktów rangi niższej niż konstytucja, a więc zarzut niezgodności z Konstytucją dotyczy

---

<sup>24</sup> np. skarga o stwierdzenie nieważności. Art. 126 ust. 10 wyłącza tylko dwa instrumenty: skargę z art. 258 i z art. 259 TFUE.

sytuacji, kiedy Polska zdecydowałaby się wykonać zobowiązanie „w inny sposób”, który zagwarantuje poszanowanie zobowiązań, a więc aktem co najwyżej rangi ustawy.

Do kontroli aktów prawa krajowego zgodnie z art. 188 Konstytucji RP uprawniony jest Trybunał Konstytucyjny, który dokonuje jej w ściśle określonym kontekście (zgodność z konstytucją). Skutkiem kontroli może być uchylene aktu.

Z kolei Trybunał Sprawiedliwości UE dokonuje kontroli prawa krajowego państw członkowskich UE wyłącznie z mocy traktatów unijnych i jedynie w zakresie nimi przewidzianym. Ma to miejsce na zasadzie przyznania mu kompetencji kontrolnych, czego efektem jest (w przypadku stwierdzenia niezgodności) uchylene stosowania aktu uznanego za sprzeczny z prawem UE (powszechna zgodność w doktrynie).

Przypisanie w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii gospodarczej i Walutowej Trybunałowi Sprawiedliwości UE 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 przypisanych do Trybunału Konstytucyjnego. W świetle Konstytucji RP to Trybunał Konstytucyjny jest jedynym podmiotem uprawnionym do kontroli aktów prawa krajowego. Dopuszczenie w ten zakres przedmiotowy jakiegokolwiek innego podmiotu kontrolującego oznacza ograniczenie jego monopolu w tym zakresie. Powinno więc nastąpić na podstawie art. 90 Konstytucji RP, tak jak nastąpiło w zakresie określonym treścią traktatów unijnych.

Nie jest tu ważne, że stworzone uprawnienie kontrolne przypisane Trybunałowi Sprawiedliwości UE w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej oparte będzie o nowy wzorzec kontroli - jedynym punktem odniesienia będą tzw. „zasady” (a właściwie ich treść – nieznaną i również formowaną praktycznie bez ograniczeń), które w przyszłości stworzy Komisja Europejska. Ingerencja w uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego następuje bowiem zakresie przedmiotu kontroli (akty prawa krajowego).

Ingerencję potwierdza zakładany skutek tej kontroli. Jej skutkiem nie będzie samo stwierdzenie deliktu prawa międzynarodowego. Skutek wkracza już w obszar prawa krajowego. Akt krajowy nie będzie stosowany, państwo będzie zmuszone go zmienić.

**6. Art. 8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który tworzy nową kompetencję Trybunału Sprawiedliwości w obszarze prawa polskiego polegające na możliwości sądowej kontroli wykonywania uprawnień krajowej władzy ustawodawczej, czym uszczupla istotę władztwa krajowej władzy sądowniczej z art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP.**

Art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej tworzy jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości UE wobec państw–stron tego traktatu. Jurysdykcja ta z założenia (literalnie) opiera się na art. 273 TFUE<sup>25</sup>, który zezwala na traktowanie Trybunału Sprawiedliwości jako trybunału arbitrażowego<sup>26</sup> w zakresie poza jego zwykłymi kompetencjami przyznanymi mu na mocy traktatów integracyjnych.

<sup>25</sup> Art. 273: Trybunał jest właściwy do orzekania w każdym sporze między państwami członkowskimi, związanym z przedmiotem traktatów, jeżeli ten spór jest mu przedłożony na mocy kompromisu.

<sup>26</sup> Kształt postępowania skargowego zawarty jest w Protokole w sprawie podpisania paktu. Strony dołączyły tam „Ustalenia”, które nie są integralną częścią traktatu, ale formą *gentlemens agreement*. Zgodnie z prawem



Pierwsza wątpliwość, co do takiej oceny, pojawia się przy analizie tekstu art. 273 TFUE.<sup>27</sup> Zgodnie z nim podstawę do orzekania w zakresie art. 8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej tworzy przesłanka opisana jako „*związek z przedmiotem Traktatów*” (TUE, TFUE – aut.). Sama ta norma nie wyjaśnia o jaki związek chodzi. Czasami próbuje się to w doktrynie uzasadniać art. 344 TFUE<sup>28</sup> i potrzebami interpretacyjnymi postępowania z art. 8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej w kontekście prawa unijnego. Jednak nie rozwiewa to wątpliwości co do tego, czy taki związek rzeczywiście istnieje. Jeśliby nie istniał, art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej należałoby postrzegać jako nową podstawę kompetencyjną dla Trybunału Sprawiedliwości UE.

Wątpliwości pozwalające uznać art. 8 ust. 1 jako nową podstawę kompetencyjną dla uprawnień Trybunału Sprawiedliwości UE doznają wzmocnienia z pozycji formalnej. Potwierdza je bowiem analiza art. 126 ust. 10 TFUE, który wyłącza zastosowanie art. 258 i 259 TFUE, a więc kognicję Trybunału Sprawiedliwości UE do badania naruszenia prawa UE w związku z procedurą unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Przedmiotem art. 3 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest stworzenie nowego elementu tej procedury.

W ten sposób Traktat o funkcjonowaniu UE eliminuje w konsekwencji prawo zarówno Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich, do składania jakiegokolwiek skargi na inne państwo członkowskie w opisanym zakresie przedmiotowym, znajdujące źródło w obu przywołanych art. 258 i 259 TFUE.

Z kolei rozwiązania przyjęte w Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej te uprawnienia wobec procedury nadmiernego deficytu odtwarzają (choć dotyczą nowego elementu tej procedury). Dokonują więc ominięcia generalnego zakazu z art. 126 ust. 10 TFUE i w swej istocie tworzą nowe uprawnienie dla Trybunału Sprawiedliwości UE.

Potwierdza to dodatkowo zapis samego art. 8 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Walutowej i Gospodarczej dotyczący możliwości domagania się nałożenia kar finansowych, zgodnie z kryteriami określonymi przez Komisję Europejską na podstawie artykułu 260 TFUE. W traktatach unijnych możliwość korzystania z art. 260 TFUE istnieje w konsekwencji zastosowania art. 258 TFUE lub art. 259 TFUE. Skoro obu nie można zastosować, nie można też zastosować art. 260 TFUE. Tak więc Traktat o stabilności, koordynacji i funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej i to uprawnienie tworzy jako samodzielne.

Oczywiście zgodność tego zapisu z traktatami unijnymi nie jest przedmiotem zarzutu. Jednak, co ważne z zaskarżanej perspektywy, w ten sposób powstaje nowa instytucja prawna – samodzielna norma upoważniająca Trybunał Sprawiedliwości UE do władczego działania wobec Polski w zakresie kontroli w obszarze, w jakim dotychczas Trybunał tych uprawnień

---

traktatów, formalnie „Ustalenia” są dokumentem około traktatowym, którego celem – zgodnie z art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów 1969 r. - jest pomoc w wykładni traktatu. Skarga może być zgodnie z nim wniesiona, o ile tego państwo tego nie wyłączyło, przez państwa stanowiące w dniu opublikowania sprawozdania przez Komisję tzw. trójkę prezydencji. Polska nie wyłączyła możliwości takiej skargi.

<sup>27</sup> Czytamy tam: *„Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi, związanym z przedmiotem Traktatów, jeśli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu.”*

<sup>28</sup> Państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni i stosowania traktatów procedurze innej niż w nich przewidziana.

nie posiadał. Wykluczały je traktatu unijne. Samo przywołanie art. 273 TFUE i uznanie związku przedmiotowego tu nie wystarczy. I jest tylko próbą ukrycia stworzenia nowej kompetencji. Eliminacja więzi podmiotowej wynikająca z art. 126 ust. 10 TFUE, wymusza, aby umocowanie nowego uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości UE nastąpiło w trybie art. 90 Konstytucji RP.

Ten samodzielny charakter prawny tego uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości UE (nie wynikający z traktatów unijnych) znajduje też potwierdzenie w kolejnym ustępie art. 8 (ust. 2) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Na jego podstawie, w przypadku nie poszanowania wyroku Trybunału wydanego w oparciu o art. 8 ust. 1, kolejny ustęp (art. 8 ust. 2) Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej przewiduje już jednoznacznie zaangażowanie Trybunału nie jako (pseudo) trybunału arbitrażowego, ale jako organu działającego w sposób władczy. W przepisie tym nie chodzi przecież o karę za niewykonanie zobowiązań traktatowych, jaka nakładają trybunały arbitrażowe, ale o karę za nie wykonanie wyroku trybunału, co oznacza karę za brak uznania władztwa.

W ten sposób dochodzi do utworzenia w obrębie krajowej władzy sądowniczej uprawnień przypisanych do organu organizacji międzynarodowej. Do tego konieczne jest przekazania mu takich kompetencji w trybie art. 90 Konstytucji RP.

**7. Art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, 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 oraz ust. 4 Konstytucji RP.**

*W treści artykułu państwa strony „(...) są gotowe aktywnie korzystać (...) z mechanizmu wzmocnionej współpracy, przewidzianego w artykule 20 Traktatu o Unii Europejskiej i w artykułach 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania strefy euro”. Pojęcie „są gotowe aktywnie uczestniczyć”, stanowi deklarację zgody na udział.*

Zgodnie z art. 20 Traktatu o UE, uczestnictwo we wzmocnionej współpracy jest dobrowolne, a jedynie próg jej uruchomienia określony został na poziomie minimum dziewięciu uczestników. Związanie się w art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i funkcjonowaniu Unii Gospodarczej i Walutowej deklaracją uczestnictwa, łamie przewidzianą Traktatem o UE swobodę uczestnictwa. Stanowi rezygnację z uprawnień władczych państwa do prowadzenia swobodnej polityki zagranicznej (możliwość odmowy udziału we wzmocnionej współpracy) i przerzucenie ich na Radę. Zgłoszenie wniosku przez jedno z państw skutkować będzie automatyzmem przystąpienia Polski do tej współpracy. Kryterium rozpoczęcia współpracy stanowić będzie tylko przesłanka materialna: stosowność i konieczność współpracy. Uznanie stosowności i konieczności nie jest jeszcze równoznaczne ze zgodą na udział, która może być uzależniona od innych kwestii i interesów państwa. Państwo może chcieć zważyć swoje interesy i zdecydować o wyborze korzystniejszego. Poprzez związanie się tą normą traktatową, takiej swobody Polska już mieć nie będzie.

W ten sposób mamy do czynienia z działaniem wymagającym zastosowania konstytucyjnej formuły przekazania kompetencji organów państwa (tu rządu, którego przedstawiciel jest

członkiem Rady). Istotą problemu jest bowiem każde jednostkowe zastosowanie, które ogranicza swobodę decyzji państwa. Polska przez związanie się tym traktatem musi uczestniczyć w każdej stosownej i koniecznej inicjatywie państw, podjętej w ramach mechanizmu wzmocnionej współpracy.

#### **IV. Zarzuty szczegółowe w zakresie pkt 2 wniosku (niezgodność traktatu z konstytucją).**

##### **1. Art. 3 ust. 1 Traktatu stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest niezgodny z art. 216 ust. 5 Konstytucji RP.**

Art. 3 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej zawiera regułę ograniczającą deficyt strukturalny w dolnym pułapie do poziomu 0,5% PKB. Jest to reguła nie znana prawu polskiemu.

Ta nowa reguła limitu wprowadzona w Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nie jest tożsama z istniejącą obecnie reguła w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP, która odwołuje się do blokady zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych w sytuacji kiedy państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Związanie się Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej oznaczać będzie obowiązek państwa do przeniesienia nowej reguły do prawa krajowego, gdzie będzie tworzyć nowe zobowiązanie ustawodawcy budżetowego w sprawie tworzenia konkretnego budżetu.

Z kolei „*automatycznie uruchamiany mechanizm korygujący*” wspomniany w art. 3 ust. 1 litera e, który ma zostać wprowadzony w życie przez państwa-strony Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej zgodnie z postanowieniami art. 3 ust. 2, spowoduje stosowanie nowej reguły, a pominięcie reguły konstytucyjnej.

Tym samym wprowadzenie nowej reguły do porządku krajowego na poziomie ustawy będzie skutkować naruszeniem konstytucji.

Z drugiej strony nie uwzględnianie istniejącej normy konstytucyjnej, grozić będzie niekonstytucyjnością krajowych aktów prawnych opartych o regułę implementowaną.

##### **2. Art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest niezgodny z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP, art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 oraz art. 104 ust. 1, a także art. 221 Konstytucji RP.**

Artykuł ten nakazuje w ciągu roku od wejścia w życie Traktatu:

- włączenie do prawa krajowego zasad przewidzianych w art. 3 ust. 1, w miarę możliwości w formie norm konstytucyjnych lub w inny trwały sposób gwarantujący ich przestrzeganie w toku procedur budżetowych
- wprowadzenie w życie na poziomie krajowym wspomnianego już mechanizmu korygującego z zaznaczeniem, że jego podstawą konstrukcyjną stanowiąc będą „wspólne zasady” wypracowane przez Komisję Europejską, dotyczące w szczególności

charakteru, zakresu i harmonogramu działań naprawczych oraz roli i niezależności instytucji odpowiedzialnych na poziomie krajowym za monitorowanie przestrzegania zasad zawartych w ustępie I. Mechanizm ten jest literalnie częścią zasad przewidzianych w art. 3 ust. 1.

Z analizy literalnej tego przepisu wydaje się pozornie wynikać, że chodzi w nim jedynie o wypełnienie zobowiązań traktatowych polegające na wprowadzeniu materialnych reguł budżetowych, a więc przyjęcia przepisów, które mają trwałą i długofalową naturę. Problem polega jednak na tym, że norma nakazuje wprowadzenia ich na poziomie konstytucyjnym. Poziom konstytucyjny jest bowiem wymogiem zasadniczym tej normy. Jest on wprowadzicie złagodzony przez zwrot „w miarę możliwości”. Oznacza to jednak, że tylko w przypadku, kiedy nie ma prawnej możliwości ich umocowania w konstytucji, należy robić to w inny trwały sposób zapewniający przestrzeganie. Na pewno nie oznacza to możliwości swobodnego wyboru przez państwo-stronę paktu między poziomem konstytucyjnym a inną formułą, np. poziomem ustawowym. Ustawa jest tu tylko alternatywą dla braku prawnych możliwości. Innymi słowami, brak możliwości dotyczy tu sytuacji blokady wynikającej z systemu konstytucyjno-prawnego państwa, a nie zwykłej kwestii politycznej, np. braku stosownej większości w Sejmie do przeprowadzenia takiej zmiany. Tego rodzaju rozwiązanie raczej namawia do konsensusu politycznego, co poprawi jego legitymizację demokratyczną, aniżeli miałyby stanowić „wyjście awaryjne” dla jego ominięcia.

Słuszne jest tu podkreślenie, że taka sytuacja stanowi naruszenie art. 235 ust. 4 Konstytucji RP ponieważ wiąże Sejm ograniczając jego swobodę w zakresie głosowania nad zmianą Konstytucji. Narusza tym samym uprawnienia władcze Narodu Polskiego potwierdzone art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP. Nie wynika z jego woli, ale z obowiązku traktatowego.

Przyjęcie umowy międzynarodowej nakazującego zmianę konstytucji, a więc wiążącego Sejm w swoim zakresie treściowym z mocy art. 9 Konstytucji, powoduje, że głosując przeciwko zmianom, Sejm mógłby też naruszyć art. 9 Konstytucji RP. Tym samym jego swoboda w zakresie art. 235 ust. 4 Konstytucji pozostaje ograniczona.

### **3. Art. 5 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nie spełnia standardu określoności przepisów prawa, czym narusza zasadę demokratycznego państwa prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP.**

Jak zauważa doktryna<sup>29</sup>, a także Trybunał Konstytucyjny (orz. Kp 3/09) w swym orzecznictwie, pojęcie „określoności prawa” jest elementem koncepcji państwa prawa. Ma dwa znaczenia: w wąskim odnosi się do treści przepisu prawa i jest rozumiana jako nakaz jego precyzyjności, a więc możliwości wywiedzenia z niego jednoznacznej normy prawnej; w szerokim oznacza natomiast zarówno precyzyjność przepisu, jak i jasność prawa, które ma być komunikatywne i zrozumiałe dla jak największej liczby podmiotów.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w orzeczeniach K 39/97, K 41/02, K 4/03, K 14/03, „(...) naruszeniem konstytucji jest stanowienie przepisów niejasnych, wieloznacznych (...)”, szczególnie jeśli ma to miejsce w dziedzinie „prawa daninowego” (orz. K 6/02). Normy prawne nie powinny budzić wątpliwości „co do treści nakładanych

---

<sup>29</sup> T. Spyra, Zasada określoności regulacji prawnej na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i niemieckiego Sądu Konstytucyjnego, „Transformacje Prawa Prywatnego” z. 3/2003, s. 59; T. Zalasziński, Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2008, s. 183-185

obowiązków i przyznawanych praw” (K 24/00). Lekceważenie standardu określoności przepisów może prowadzić do sytuacji, w której tekst prawny stanie się źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa. „Niejasność przepisu w praktyce oznacza zwykle niepewność prawną adresata normy (...)”. Dlatego przepisy prawa powinny być precyzyjne. „Przez precyzyjność regulacji prawnej należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich konsekwencji (...)” dla adresata normy (orz. Kp 3/09).

Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane wyjątkowo restryktywnie (K 41/02), choć niejasność przepisu może uzasadniać jego niekonstytucyjność dopiero, kiedy nie da się jej usunąć za pomocą zwyczajnych środków, w szczególności w drodze orzecznictwa (K 18/03). Akceptacja zwrotów niedookreślonych wymaga to istnienia „szczególnych gwarancji proceduralnych, zapewniających przejrzystość praktyki wypełniania nieostrego zwrotu konkretną treścią przez organ decydujący o jego wypełnieniu” (K 4/06).

Art. 5 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej przewiduje przyjęcie programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Zgodnie z zawartą w nim formułą „treść i formę tych programów określa prawo Unii Europejskiej”. Zwrot ten nie spełnia standardu określoności prawa. Pojęcie „prawo UE” jest pojęciem ogólnym, uniwersalnym, odesłaniem co całego porządku prawnego, systemu prawa, kryjącym w swej treści różne formuły normatywne (traktaty unijne, umowy zawierane przez UE, prawo pochodne, w tym akty wiążące i niewiążące prawnie), jak i konstrukcyjne. Akty tego systemu przyjmowane są w różnych trybach, w różnych obszarach materialnych, przez różne podmioty i działają w Polsce w różny sposób, na różnych podstawach prawnych. Mają też różne konsekwencje dotyczące różne podmioty w sposób indywidualno-konkretny lub generalny.

Do tego stanowienie prawa UE przez właściwe organy tej organizacji może w tym przypadku stanowić też efekt działania władczego, stanowiącego konsekwencje przekazania kompetencji organom UE.

Co więcej, Polska nie jest ciągle pełnoprawnym członkiem UE. Na podstawie art. 139 TFUE, jako państwo derogowane, została wyłączona z pewnych obszarów funkcjonowania, w tym stanowienia prawa, właśnie w zakresie fiskalno-budżetowym, którego ta traktatowa formuła „prawo UE” będzie przede wszystkim dotyczyć.

Enigmatyczne, nieostre pojęcie zawarte w zaskarżanym artykule może prowadzić do sytuacji, w której:

- nastąpi związanie państwa polskiego normami, powstałymi poza jego uprawnieniami i udziałem w pracach organów UE, a więc poza obecnym zakresem przekazania kompetencji;
- treść normy i zakres związania w momencie ratyfikacji różnić się będzie od treści i zakresu związania w dniu obowiązywania Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Społecznej, a także w każdym następnym okresie czasowym, np. po kolejnych wyborach parlamentarnych.

Taki kształt normy literalnie można uznać za jasny, jednak w znaczeniu prawnym nie jest ani klarowny i zrozumiały, ani jednoznaczny, czy precyzyjny. Zdecydowanie zakres zobowiązania nie jest też komunikatywny. Pozwala wręcz na wielką swobodę procedowania szeregu podmiotom, w tym obcym państwom (kraje członkowskie UE) oraz organom unijnym, w

wyniku której powstaną akty prawne wiążące nie tylko państwo polskie, ale w wyniku swej natury prawnej mogące bezpośrednio ingerować w prawa i obowiązki obywateli. W zakresie dziś niewiadomym.

Norma ma więc specyfikę blankietową. Zdecydowanie nie spełnia standardu prawa wymaganego w państwie prawa i narusza zaufanie obywateli do państwa i nie da się jej doprecyzować poprzez dokonanie stosownej interpretacji. Konieczność jej odrzucenia potwierdza orzeczenie K 32/09 Trybunału Konstytucyjnego, w którym czytamy że *"System Unii Europejskiej ma jak wiadomo dynamiczny charakter, co może prowadzić do zmiany w zakresie zasad jego funkcjonowania. Nie znaczy to jednak, że przewidziane w Konstytucji przekazanie kompetencji pociąga za sobą bezwarunkową akceptację przyszłych zmian systemowych, a w szczególności może być rozumiane jako przesłanka do stosowania art. 90 ust. 1 Konstytucji do tych zmian w drodze wykładni zakładającej rezygnację z ograniczenia wynikającego z dopuszczenia przekazania kompetencji jedynie w «niektórych sprawach»"*.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził również: *"Istotą art. 90 Konstytucji jest gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń."*

Traktatowe odesłanie do „prawa UE” osiąga więc stopień nieokreśloności uzasadniający uznanie jej sprzeczności z art. 2 Konstytucji RP.

#### **4. Art. 8 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest niezgodny z art. 235 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 4 Konstytucji RP. Narusza też art. 2 Konstytucji RP.**

Ta norma traktatowa zezwala na działania władcze wobec organów państwa polskiego organowi organizacji międzynarodowej jakim jest Komisja Europejska lub innym państwom-stronom tej umowy, polegające na ocenie wykonania zobowiązań wynikających z tego traktatu (art. 3 ust. 2). Literalnie wykonanie to polega na przyjęciu stosownych rozwiązań w prawie krajowym, na poziomie konstytucyjnym lub ewentualnie niższym.

W tym punkcie chodzi o przypadek, kiedy wykonanie zobowiązania z art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nastąpiłoby na poziomie konstytucyjnym.

W takiej sytuacji zaskarżana norma traktatowa naruszy art. 235 ust. 4 Konstytucji RP. Dokonując oceny działań legislacyjnych na poziomie konstytucyjnym Komisja Europejska lub inne państwo, ingerować będą w treść demokratycznie legitymizowanego władztwa Sejmu w zakresie zmiany konstytucji. Efektem tej ingerencji jest dodatkowo możliwość wtórnej oceny, a więc wtórnej ingerencji w wykonania zobowiązania przez Trybunał Sprawiedliwości UE.

Zastrzeżenie, z jakim się spotykamy (zakres wiążący przepisów przygotowanych na podstawie zasad Komisji nie może naruszać władzy budżetowej parlamentów krajowych) nie ma tu znaczenia. Po pierwsze, jest ono ograniczone do „władzy budżetowej” parlamentów. Po drugie, dotyczy tylko jednego z elementów kontrolowanego obowiązku implementacji reguł z art. 3 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, a mianowicie automatycznego mechanizmu koordynującego i to nie w zakresie jego implementacji razem z innymi regułami, ale już „wprowadzenia w życie”.

Prawo do kształtowania konstytucji jest prawem wynikającym z suwerenności Narodu Polskiego, przypisanym wyłącznie Narodowi i nie podlega jakiegokolwiek kontroli. Nawet Trybunał Konstytucyjny nie kontroluje treści norm konstytucyjnych, które stanowią jedynie wzorzec kontroli ustawodawstwa.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (K18/04, K32/09) Konstytucja RP jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej i posiada pierwszeństwo także przed prawem UE. Także z tej perspektywy, kontrola takich rozwiązań przez instytucje uposażone w takie prawo – formalnie niższego rzędu niż Konstytucja - jest zabroniona.

Dodatkowo, ponieważ kontrola wykonywana przez Trybunał Sprawiedliwości UE będzie dotyczyć spełnienia dyspozycji art. 3 ust. 2 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, obejmie nie tylko implementację, ale i - w zakresie automatycznego mechanizmu korygującego – dotknie wprowadzenia go w życie. W tym zakresie wzorcem kontroli będą przyjęte przez Komisję Europejską „wspólne zasady”. Traktat ten pozostawia jednak Komisji Europejskiej całkowitą, a więc nadmierną, swobodę w kształtowaniu takich wspólnych zasad. Tym samym treść tej normy traktatowej, w zakresie jakim mówi o „wspólnych zasadach” nie spełnia standardu jednoznaczności i określoności prawa. Tym bardziej, że „wspólne zasady” powstaną całkowicie poza kontrolą państwa polskiego i będą przyjęte przez instytucję organizacji międzynarodowej, więc całkowicie poza demokratyczną kontrolą Narodu Polskiego. Narusza więc art. 2 Konstytucji RP.

**5. Art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej modyfikuje zobowiązania, jakie wynikają dla Polski z członkostwa w Unii Europejskiej ingerując w uprawnienia Narodu Polskiego wynikające z art. 4 Konstytucji RP. Narusza też zasadę określoności przepisów prawa, czym nie spełnia standardów demokratycznego państwa prawa z art. 2 Konstytucji RP.**

Art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej zawiera zobowiązanie stron (nakaz aktywnego korzystania) do użycia dwóch instrumentów Traktatu o funkcjonowaniu UE:

- środków prawnych przyjętych na podstawie art. 136 TFUE, które jak sam traktat precyzuje, są środkami traktatowymi przewidzianymi w nim tylko dla strefy euro, oraz
- mechanizmu wzmocnionej współpracy określonego w art. 20 TUE i art. 326-334 TFUE.

W pierwszym przypadku (instrumenty z art.136 TFUE) Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej dokonuje rozszerzenia zobowiązań poza te, które Polska przyjęła ratyfikując traktat akcesyjny, kolejne nowelizacje traktatów europejskich, a w szczególności traktat z Lizbony. Mamy więc tu do czynienia z modyfikacją zakresu nie tylko norm materialnych, ale i kompetencyjnych, oraz mechanizmów kontrolnych w UE. Zgoda na związanie się tym artykułem prowadzi bowiem do związania Polski zobowiązaniami wynikającymi z aktów prawnych przyjmowanych na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu UE w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro. Następuje to poza trybem uchylecia derogacji przewidzianym w Traktacie o funkcjonowaniu UE. Sam ten fakt jest jedynie naruszeniem prawa UE, a więc nie jest przedmiotem niniejszego wniosku, ponieważ wykracza poza zakres kompetencji Trybunału

Konstytucyjnego. Natomiast dla wniosku ważne są już jego negatywne efekty z perspektywy Konstytucji RP.

Takie negatywne efekty są dwa. Po pierwsze, w sensie materialnym przyjęte w tym trybie zobowiązania mogą tworzyć dodatkowe kryteria dla procedury budżetowej, w tym kryteria sprzeczne z konstytucją. W szczególności dlatego, że są one kryteriami przyszłymi i nieznanymi. Powstają w trybie głosowania większością głosów, z inicjatywy Komisji Europejskiej. W ten sposób norma traktatowa (art. 10) nie posiada określonej jednoznacznie treści normatywnej, ponieważ środki prawne przyjmowane w ramach UE mogą się zmieniać, może ich przybywać itp. Środki, które obowiązują w momencie wiązania się Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, po jego wejściu w życie mogą już nie obowiązywać, a w ich miejsce mogą obowiązywać zupełnie inne środki prawne. Narusza więc zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). System większościowy głosowania w UE, dodatkowo osłabia wpływ państwa na tę kwestię.

Po drugie, do czasu odrzucenia derogacji w trybie traktatów europejskich, środki prawne wynikające z art. 136 TFUE, stanowiące faktyczną, choć dynamiczną i nieskonkretyzowaną treść tej normy, będą przyjmowane przez Radę UE głosami tylko państw, których walutą jest euro. Tym samym Polska będzie pozbawiona nawet możliwości uczestniczenia w głosowaniu. To powoduje związanie jej prawem, na którego stanowienie Naród Polski nie ma wpływu nawet pośredniego, przez udział właściwego ministra w Radzie, czy współdziałanie Sejmu i Senatu w konstruowaniu stanowiska tego ministra. Oznacza to całkowity brak legitymizacji takiego prawa z perspektywy konstytucyjnej. Narusza to art. 4 Konstytucji RP.

Do tego przyjęcie takiego zobowiązania, jakim jest art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Walutowej i Gospodarczej, odbywa się w ramach ogólnego związania się tym traktatem, w trybie przewidzianym przez art. 14 ust. 5 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Związanie to w przypadku Polski (państwa derogowanego w świetle traktatów unijnych) ma charakter dwustopniowy. Oprócz ratyfikacji, mamy do czynienia z koniecznością złożenia stosownego oświadczenia. Dla złożenia oświadczenia właściwym organem będzie organ uprawniony do prowadzenia polityki zagranicznej, którym zgodnie z art. 146 Konstytucji RP jest Rada Ministrów, a w świetle ustawy o Radzie Ministrów - także sam minister spraw zagranicznych. Podmioty te po ratyfikacji w zakresie tego uprawnienia nie podlegają już kontroli Sejmu. Złożone oświadczenie wywoła skutek wiążący w sferze prawa międzynarodowego, który jest nie do cofnięcia.

Oświadczenie takie nie będzie miało żadnej legitymacji demokratycznej. A jego skutkiem będzie powstanie poważnego ryzyka, że Polska działając na podstawie art. 14 ust. 5 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej przekaze kolejne zakresy kompetencji w sferze budżetowej pod kontrolę instytucji Unii Europejskiej, w których składzie nie funkcjonuje.

Kolejnym zarzutem wobec tej normy jest fakt, że skutkiem rozwiązań przyszłych i niepewnych, do jakich odsyła konstrukcja korzystania z „(...) przewidzianych w artykule 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej środków przyjmowanych w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz z mechanizmu wzmocnionej współpracy, przewidzianego w artykule 20 Traktatu o Unii Europejskiej i w artykułach 326–334 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, jest nie znany w momencie wiązania się traktatem, wpływ jego treści na prawa i obowiązki obywateli. Nie daje pewności prawa i



narusza konstytucyjne prawa obywateli, w szczególności wynikające z gwarancji art. 2 Konstytucji RP. Tym samym standard tej normy narusza standardy omówione w szeregu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego (vide: wyżej) odnoszących się do zasady określoności przepisów prawa. W szczególności obowiązek precyzyjności i jasności przepisów, klarowności i zrozumiałości, pewności i bezpieczeństwa prawnego. Narusza więc art. 2 Konstytucji RP.

**6. Art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej narusza zasadę suwerenności narodu w zakresie prawa narodu do określania swoich interesów politycznych (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP) oraz zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji RP).**

Zgodnie z treścią tej normy, państwa strony Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, „działając zgodnie z wymogami Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (...)” oraz przy użyciu wskazanych tam instrumentów (art. 136 TFUE oraz art. 20 TUE, mają działać „w sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania strefy euro”.

Formuła traktatowa ogranicza więc zakres przedmiotowy aktywności państw-stron. Nie odbywa się ona na rzecz celów Unii, ale na rzecz strefy euro i jej „właściwego funkcjonowania” oraz „kluczowych spraw”, a więc poza sferą materialną, do jakiej jest Polska uprawniona z mocy traktatów.

Oczywiście ustanowienie wspólnej waluty jest jednym z celów UE, zgodnie z art. 3 ust. 4 TUE. Jej właściwe funkcjonowanie zdaje się literalnie mieścić w treści tego celu. Jednak kształt art. 10 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, jego instrumentarium i wynikające z treści oczekiwania, prowadzą do wzmocnienia partykularnych interesów grupy państw posiadających wspólna walutę, w sposób nieuprawniony. Wynikające z niego związanie państw-stron, które w UE są państw derogowanymi, w tym Polski, środkami prawnymi pozostającymi poza zakresem związania wynikającym z Traktatu o funkcjonowaniu UE (vide art. 136 TFUE i art. 139 TFUE) wyraźnie przekracza granice obowiązku, do jakiego takie państwa są zobowiązane na mocy traktatów unijnych.

Na tym poziomie rozróżnienia, interesy państw derogowanych i państw strefy euro w sprawach finansowych i budżetowych mieszczą się łącznie w celach Unii, ale nie koniecznie muszą być zbieżne. Udział w działaniu na rzecz strefy euro może oznaczać więc możliwość działania wbrew ekonomicznym (budżetowym) interesom państwa, co oznacza zagrożenie naruszeniem suwerenności narodu w zakresie prawa do określania swoich celów państwowych (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), a także zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji).

**7. Art. 16 Traktatu jest sprzeczny z art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP, art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, art. 219 ust. 1 Konstytucji RP, art. 221 Konstytucji RP oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji RP.**

Przyjmując Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej państwo dokonuje czegoś więcej niż tylko wiązania się umową międzynarodową zawierającą konkretne reguły fiskalne (nota bene, które jak wywiedziono wcześniej naruszają konstytucję

w zakresie autonomii organów państwa). Zapowiadając włączenie zawartych w nim regulacji w ramy prawne Unii Europejskiej, a więc tworząc taki obowiązek traktatowy, państwo-strona zobowiązuje się w sposób trwały do nie dokonywania zmian przeciwko jego postanowieniom, nie tylko na poziomie ustawowym, ale i konstytucyjnym.

Dochodzi więc z jednej strony do ograniczenia uprawnień zwierzchnich Narodu Polskiego (art. 4 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji RP). Konsekwencją jest tu trwałe ograniczenie autonomii legislacyjnej Sejmu (art. 95 ust. 1 Konstytucji RP) jako organu swobodnie określającego warunki tworzenia budżetu (art. 219 ust. 2), jak i podmiotu tworzącego budżet (art. 219 ust. 1 Konstytucji RP), w zakresie w jakim ograniczona będzie jego swoboda do przyjmowania w przyszłości innych progów i wymogów budżetowych np. w ustawach krajowych czy innych umowach międzynarodowych.

Z drugiej strony chodzi tu jednak także o coś więcej. Dochodzi bowiem do ograniczenia władzy zwierzchniej Narodu uprawniającej do ukształtowania Konstytucji RP godnie z trybem przewidzianym w art. 235 Konstytucji. Wynika to z faktu, że poprzez obowiązek działania na rzecz włączenia rozwiązań traktatowych w ramy prawne UE, zabronione jest usunięcie tego rodzaju „mechanizmu hamulcowego”. Dotyczy to więc samej istoty konstytucji, woli suwerena, zasady legitymizacji władzy. Związanie prawodawcy konstytucyjnego, z jakim mamy tu do czynienia, do nie dokonywania zmiany, nie wynika przecież wcale jego woli, a z umowy międzynarodowej i to ratyfikowanej na poziomie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Takie zobowiązanie wobec innych państw i Unii Europejskiej przekracza prosty obowiązek wynikający z art. 9 Konstytucji RP (*pacta sunt servanda*). Wynika to z faktu, że związane się Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej ma charakter bezterminowy (pseudowieczysty). Zgodnie z prawem międzynarodowym, przez zawarcie go na czas nieograniczony i brak w jego treści klauzuli o możliwości i zasadach wystąpienia, nie istnieje możliwość jednostronnego odstąpienia. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów w art. 56 ust. 1<sup>30</sup> mówi, że traktat bez klauzuli wypowiedzenia jest niewypowiedzany, chyba że ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się, bądź prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać z charakteru traktatu. Żaden z tych warunków nie dotyczy Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej. Jest on wręcz odwrotnie interpretowany, jako mający zabezpieczyć dyscyplinę finansową na przyszłość. Na dodatek wiąże się z innym traktatem, a mianowicie Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, co powoduje, że w tym przypadku nawet klauzula *rebus sic stantibus* ma ograniczony zasięg. Praktycznie odstąpienie od Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej wymaga więc zgody wszystkich państw, co jest w rzeczywistości nie do osiągnięcia, ewentualnie jednoczesne wystąpienie z UE.

---

<sup>30</sup> Artykuł 56 - Wypowiedzenie lub wycofanie się z traktatu nie zawierającego postanowienia dotyczącego wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się

1. Traktat, który nie zawiera postanowienia dotyczącego jego wygaśnięcia i nie przewiduje wypowiedzenia ani wycofania się z niego, nie podlega wypowiedzeniu ani wycofaniu się z niego, chyba że:

a) ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się, bądź  
b) prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać z charakteru traktatu.

2. Strona powinna notyfikować co najmniej na dwanaście miesięcy naprzód swój zamiar wypowiedzenia traktatu lub wycofania się z niego na podstawie ustępu 1.

W ten sposób mamy do czynienia z trwałym naruszeniem autonomii konstytucyjnej państwa i prawa narodu do kształtowania swoich podstaw konstytucyjnych wynikających z art. 4 Konstytucji RP. W ten sposób Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej imputuje sobie *pouvoir constituant*, które jest przypisane jedynie Narodowi. Uderza więc w istotę władztwa, w tożsamość państwową, w sferę uprawnień nieprzekazywalnych. Przekracza granice, o których czytamy w orzeczeniu TK K 39/02<sup>31</sup> „Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych (...)) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej”.

Wobec powyższego, wnosimy jak na wstępie.

---

<sup>31</sup> Orz. TK sygn. K 32/09. s. 21.