



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 30 stycznia 2014 r.

Sygn. akt K 11/13

BAS-WPTK-801/13

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY KAN C E L A R I A	
wpl. dnia	30. 01. 2014
L.dz.	241 L. zał.

Trybunał Konstytucyjny

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z dnia 21 marca 2013 r. oraz wniosku grupy senatorów z 28 marca 2013 r. (połączonych w celu ich wspólnego rozpoznania pod wspólną sygn. akt K 11/13), jednocześnie wnosząc o stwierdzenie, że 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. poz. 283) **jest zgodna** z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie 1, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji oraz **nie jest niezgodna** z art. 90 Konstytucji.

Uzasadnienie

I. Przedmiot kontroli i kontekst normatywny uchwalenia kwestionowanej ustawy

1. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym zostało zainicjowane wnioskami: grupy posłów z 21 marca 2013 r. oraz grupy senatorów z 28 marca 2013 r. Grupa posłów stawia zarzut niezgodności ustawy z dnia 26 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. poz. 283; dalej: ustawa ratyfikacyjna albo u.r.) z art. 90 Konstytucji. Ponadto, wnioskodawca – grupa posłów poddaje w wątpliwość zgodność:

a) art. 3 ust. 1 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 (dalej: Traktat fiskalny) z art. 216 ust. 5 Konstytucji;

b) art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego z art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 104 ust. 1, art. 221 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji;

c) art. 5 ust. 1 Traktatu fiskalnego z art. 2 Konstytucji;

d) art. 8 ust. 1 Traktatu fiskalnego z art. 2, art. 235 ust. 4 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji;

e) art. 10 Traktatu fiskalnego z art. 1, art. 2 oraz art. 4 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji;

f) art. 16 Traktatu fiskalnego z art. 4 ust. 1 i ust. 2, art. 95 ust. 1, art. 219 ust. 1, art. 221 oraz art. 235 ust. 4 Konstytucji.

Natomiast grupa senatorów kwestionuje zgodność ustawy ratyfikacyjnej z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie 1, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze, art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji

Zaznaczyć trzeba, że zakres zaskarżenia wskazany we wniosku grupy posłów uległ ograniczeniu. Trybunał Konstytucyjny postanowieniem z 21 maja 2013 r. (sygn. akt K 11/13) umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności Traktatu fiskalnego 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. Przedmiotem kontroli jest zatem wyłącznie ustawa ratyfikacyjna.

Ustawa ratyfikacyjna składa się z dwóch artykułów o następującym brzmieniu:

„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”.

2. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma kontekst normatywny, w jakim nastąpiło przyjęcie zaskarżonej ustawy. Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30; tzw. Traktat z Maastricht), przewidywał utworzenie unii walutowej, w ramach której Europejski System Banków Centralnych (dalej: ESBC) miał prowadzić politykę walutową. W trzecim etapie tego procesu wprowadzone zostało euro, które miało pełnić rolę wspólnej waluty. Zagwarantowanie dyscypliny finansowej, mającej na celu wparcie jednolitej polityki

pieniężnej, wymagało jednoczesnego przyjęcia tzw. Paktu Stabilności i Wzrostu (dalej: pakt stabilności i wzrostu; uchwała Rady Europejskiej z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie Paktu na rzecz Stabilności i Wzrostu, Dz. Urz. WE C 236 z 02.08.1997, s. 1-2; rozporządzenie Rady 1997/1466/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, Dz. Urz. UE L 209 z 02.08.1997, s. 1-5; dalej: rozporządzenie nr 1466/97/WE; rozporządzenie Rady 1997/1467/WE z dnia 7 lipca 1997 r. w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 209 z 02.08.1997, s. 6-11; dalej: rozporządzenie nr 1467/97/WE), który przewidywał, że deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych będzie kształtował się w granicach do 3 % w stosunku do wartości bazowej PKB, a dług publiczny nie może przekroczyć wartości 60 % PKB. W latach 2005 i 2011 wprowadzono w Pakcie zmiany.

3. W roku 2010 w strefie euro wybuchł kryzys zadłużenia. W dniu 23 kwietnia 2010 r. Grecja – jako członek strefy euro – zwróciła się o przyznanie pomocy finansowej ze środków Unii Europejskiej (dalej: UE) oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego (dalej: MFW). Państwa członkowskie strefy euro przyznały Grecji skoordynowaną, dwustronną pomoc finansową w łącznej wysokości 110 mld euro (*Statement by the Eurogroup*, 2 maja 2010 r.; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/100502-%20Eurogroup_statement-sn02492.en10.pdf).

Następnie Rada Europejska oraz Rada (ECOFIN) podjęły decyzję o ustanowieniu europejskiego mechanizmu stabilności („pakiet ratunkowy dla euro”), który miał się składać z dwóch komponentów: Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej (*European Financial Stabilisation Mechanism*; dalej: EFSM), ustanowionego na mocy rozporządzenia, oraz Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*; dalej: EFSF), utworzonego w formie spółki w oparciu o umowę międzyrządową, zawartą pomiędzy państwami członkowskimi strefy euro (zob. szerzej na ten temat: *Informacja na temat nowych zasad funkcjonowania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF) oraz przyszłego kształtu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (ESM)*, NBP Departament Zagraniczny, sierpień 2011, http://www.nbp.pl/publikacje/integracja_europejska/info_efs_f_esm.pdf). W celu wdrożenia powyższych decyzji Rada, na wniosek Komisji Europejskiej (dalej: także

jako Komisja albo KE), na podstawie art. 122 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; dalej: TFUE) wydała 11 maja 2010 r. rozporządzenie nr 407/2010 ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118 z 12.05.2010 r., s. 1). Ponadto, 7 czerwca 2010 r. podjęto decyzję o ustanowieniu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej, spółki akcyjnej utworzonej zgodnie z przepisami prawa luksemburskiego. Jednak z uwagi na to, że utworzenie EFSM oraz EFSF nie spowodowało zakończenia kryzysu, państwa członkowskie zdecydowały się na wprowadzenie trwałego mechanizmu pomocowego. 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, i wezwała państwa członkowskie do szybkiego rozpoczęcia krajowych procedur ratyfikacyjnych. Powyższej wskazaną decyzją Rady Europejskiej w art. 136 TFUE dodano ust. 3, wyraźnie przewidujący możliwość utworzenia przez państwa, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilizacyjnego. Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: Traktat o EMS albo TEMS) został podpisany przez państwa członkowskie strefy euro 2 lutego 2012 r. i zgodnie z jego art. 48 wszedł w życie 27 września 2012 r., a ww. decyzja Rady Europejskiej weszła w życie 1 maja 2013 r. Europejski Mechanizm Stabilności rozpoczął swoją działalność od udzielenia pomocy finansowej Hiszpanii (5 lutego 2013 r., zob. *Financial Assistance Facility Agreement between European Stability Mechanism and Kingdom of Spain*; <http://www.esm.europa.eu/assistance/spain/index.htm>) oraz Cypru (8 maja 2013 r., zob. *Financial Assistance Facility Agreement between European Stability Mechanism and the Republic of Cyprus*; <http://www.esm.europa.eu/assistance/cyprus/index.htm>).

4. W dniu 2 marca 2012 r. większość państw członkowskich UE podpisała kolejne porozumienie mające na celu złagodzenie kryzysu zadłużenia państwowego, czyli Traktat fiskalny. Nie jest elementem prawa pierwotnego UE. Na posiedzeniu Rady Europejskiej 8-9 grudnia 2011 r. państwa członkowskie podjęły próbę przyjęcia decyzji o włączeniu postanowień wówczas planowanego Traktatu fiskalnego w ramy prawa pierwotnego UE. Jednakże na skutek braku jednomyślności (wobec sprzeciwu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) państwa członkowskie strefy euro postanowiły, że stosowne regulacje zostaną przyjęte w drodze odrębnej

umowy międzynarodowej, która dopiero w przyszłości zostanie włączona do „unijnych Traktatów” (Oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro z 9 grudnia 2011 r.; <http://www.consilium.europa.eu/press/press-releases/latest-press-releases/newsroomrelated?bid=76&grp=20199&lang=pl&cmsId=339>).

Nie tylko wykładania historyczna przemawia za tezą o pozostawaniu regulacji Traktatu fiskalnego poza ramami systemu prawa UE. Z jego treści wynika wprost, że nie stanowi on część prawa unijnego. W preambule Traktatu fiskalnego wyrażone zostało oczekiwanie włączenia w przyszłości postanowień Traktatu fiskalnego do traktatów stanowiących podstawę UE, a jego art. 16 nakazuje sygnatariuszom Traktatu fiskalnego podjęcie przed upływem 5 lat od jego wejścia w życie niezbędnych kroków, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej: TUE) i TFUE, mających na celu włącznie treści postanowień niniejszego Traktatu do porządku prawnego UE. Istotne jest, że zawarcie Traktatu fiskalnego nie nastąpiło w jednej z procedur zmiany prawa pierwotnego uregulowanej w art. 48 TUE (do prawa pierwotnego należą również traktaty akcesyjne, o których mowa w art. 49 TUE; będzie nim również umowa o warunkach wystąpienia z UE zawarta na podstawie art. 50 TUE; Traktat fiskalny nie dotyczy tych kwestii, zostaną one zatem pominięte). Ponadto, jak wspomniano powyżej, możliwość uznania Traktatu fiskalnego za zmianę prawa pierwotnego UE wyklucza również niejednomyslność państw członkowskich – warunek *sine qua non* zamiany traktatów założycielskich UE – w sprawie jego zawarcia.

Podkreślić trzeba, że postanowienia Traktatu fiskalnego mają być stosowane i interpretowane zgodnie z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, w szczególności z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 TUE, oraz z przepisami wtórnego prawa Unii Europejskiej. Ponadto, nie narusza on również kompetencji Unii Europejskiej do podejmowania działań w ramach unii gospodarczej i walutowej (art. 2 Traktatu fiskalnego). Artykuł 2 ust. 2 zdanie 1 Traktatu fiskalnego o brzmieniu: „Niniejszy Traktat ma zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej”, stanowi normę kolizyjną nakazującą, w przypadku nieusuwalnej sprzeczności dyspozycji wynikającej z prawa unijnego oraz Traktatu fiskalnego, dać pierwszeństwo postanowieniom prawa UE. Jak wyjaśnił C. Mik: „Jest to postanowienie [art. 2 ust. 2 Traktatu fiskalnego – uwaga własna] domagające się zapewnienia pierwszeństwa pierwotnemu i pochodnemu prawu unijnemu przed

postanowieniami paktu. Zakazuje on umawiającym się stronom stosowania i powoływania się na postanowienia traktatu fiskalnego w celu usprawiedliwienia swego postępowania, które byłoby sprzeczne z prawem Unii Europejskiej bądź naruszałoby kompetencje Unii w sferze polityki gospodarczej” (C. Mik, *Opinia w sprawie zgodności tzw. traktatu fiskalnego z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji*, „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012, nr 1(33), s. 91).

Zgodnie z art. 1 ust. 2 Traktatu fiskalnego, ma on „pełne zastosowanie do Umawiających się Stron, których walutą jest euro. Ma on również zastosowanie do pozostałych Umawiających się Stron w zakresie i na warunkach określonych w art. 14”. Traktat fiskalny miał wejść w życie 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem że co najmniej dwanaście państw członkowskich strefy euro złoży dokumenty ratyfikacyjne. Do państwa strefy euro, które złoży dokument ratyfikacyjny po wejściu w życie Traktatu fiskalnego, uzyskuje on zastosowanie od pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia ww. dokumentu ratyfikacyjnego (art. 14 ust. 2 i 3 Traktatu fiskalnego). Dla Polski kluczowe jest brzmienie art. 14 ust. 4 Traktatu fiskalnego, z którego wynika, że postanowienia tytułu V (tj. art. 12 regulujący szczyt państw strefy euro oraz art. 13 dotyczący współpracy międzyparlamentarnej) mają zastosowanie do wszystkich umawiających się stron, do których zawarte tam normy się odnoszą, od dnia wejścia w życie Traktatu fiskalnego. Powyższe rozstrzygnięcie znajduje swoje potwierdzenie w brzmieniu art. 12 ust. 3 Traktatu: „Szefowie państw lub rządów Umawiających się Stron, których walutą nie jest euro i które ratyfikowały niniejszy Traktat, uczestniczą w debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro [...]”. Jak wyjaśniła Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikacyjnej (druk sejmowy nr 961/VII kad.): „[...] postanowienia Traktatu dotyczące szczytów państw strefy euro będą miały zastosowanie do wszystkich Umawiających się Stron, których walutą jest euro, od dnia wejścia w życie Traktatu. Postanowienia dotyczące współpracy międzyparlamentarnej będą stosowane do wszystkich państw, które podpiszą Traktat, od dnia jego wejścia w życie (niezależnie od ratyfikacji przez dane państwo)” (s. 13-14). Taki też zakres stosowania przepisów Traktatu fiskalnego wobec Polski deklaruje niemieckie *Bekantmachung über das Inkrafttreten des Vertrages über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion* (BGBl 2013, Teil II nr 4). Wynika z niego, że na podstawie art. 14 ust. 4 Traktatu fiskalnego, jego tytuł V ma zastosowanie od 1 stycznia 2013 r. do państw, które podpisały (a nie ratyfikowały) Traktat (ze względu na to, iż Polska

ratyfikowała Traktat fiskalny, problem ten zostanie wyłączony z późniejszych rozważań). A zatem regulacje tytułu V będą miały zastosowanie także do państw nienależących do strefy euro. Z kolei objęcie tych państw całością regulacji traktatowej przewiduje art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego. W dniu, w którym decyzja Rady (UE) uchylająca derogację (zob. art. 140 ust. 2-3 TFUE) staje się skuteczna, postanowienia Traktatu fiskalnego mają zastosowanie w całości do (byłych) państw spoza strefy euro, które są umawiającymi się stronami. Wreszcie państwo objęte derogacją, które podpisało i ratyfikowało Traktat fiskalny, może związać się wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III (reguła fiskalna i mechanizm korygujący) oraz IV (koordynacja i konwergencja polityk gospodarczych) Traktatu fiskalnego w momencie poprzedzającym przyjęcie waluty euro (uchylenie derogacji), o ile takie państwo złoży stosowną jednostronną deklarację w oparciu o art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego. Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikacyjnej wskazuje: „Postanowienia Traktatu dotyczące szczytów państw strefy euro oraz współpracy międzyparlamentarnej, wraz z postanowieniami dotyczącymi ogólnych celów Traktatu, relacją jego postanowień z prawem Unii Europejskiej, nakazem inkorporacji postanowień Traktatu do tego prawa w ciągu 5 lat mają zastosowanie do państw spoza strefy euro będących stronami Traktatu, od momentu jego wejścia w życie. Do Traktatu mogą przystąpić w każdym czasie pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej inne niż Umawiające się Strony z dniem złożenia w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej dokumentu przystąpienia. Nie będzie to wymagało żadnych dodatkowych decyzji ani zgody państw-stron” (uzasadnienie projektu ustawy ratyfikacyjnej, s. 14).

Traktat fiskalny jest multilateralną umową międzynarodową, którą zawarły niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej. Spośród państw UE Traktatu fiskalnego nie podpisały Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republika Czeska oraz Republika Chorwacji, a zatem jego sygnatariuszami jest 25 spośród 28 państw członkowskich. 21 grudnia 2012 r. Finlandia, jako dwunaste państwo, którego walutą jest euro, złożyło dokumenty ratyfikacyjne, a sam Traktat fiskalny wszedł w życie 1 stycznia 2013 r. Zgodnie z oświadczeniem rządowym z 28 września 2013 r. (Dz. U. poz. 1259): (a) na podstawie art. 14 ust. 3 Traktatu fiskalnego stronami wszystkich postanowień Traktatu stały się państwa, których walutą jest euro, oprócz Królestwa Belgii, w tym po 1 stycznia 2013 r. były to: Republika Słowacka (1 lutego 2013 r.), Wielkie Księstwo Luksemburga (1 czerwca

2013 r.), Republika Malty (1 lipca 2013 r.); (b) na mocy art. 14 ust. 4 i 5 Traktatu fiskalnego stronami postanowień tytułu III, IV, V Traktatu fiskalnego są także Królestwo Danii oraz Rumunia (oba państwa od 1 stycznia 2013 r.), (c) zgodnie z art. 14 ust. 4 Traktatu fiskalnego stronami postanowień tytułu V Traktatu stały się: Republika Litewska oraz Republika Łotewska (od 1 stycznia 2013 r.), Królestwo Szwecji oraz Węgry (od 1 czerwca 2013 r.), a także Rzeczpospolita Polska (od 1 września 2013 r.; zob. jednakże *Bekantmachung...*). Dodać trzeba, że 8 października 2013 r. dokumenty ratyfikacyjne złożyło Królestwo Niderlandów (*Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, 30.10.2013, Nr 293, Teil III), a z dniem 1 stycznia 2014 r. nastąpiło uchylenie derogacji Republiki Łotwy (Council of the European Union, *Latvia to adopt euro on 1 January 2014*, Bruksela 9 lipca 2013, Nr 12074/13, PRESSE 323), co spowodowało zastosowanie wobec niej art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego *in principio*. Królestwo Belgii oraz Republika Bułgarii podpisały jedynie Traktat fiskalny, jednak do dnia dzisiejszego nie złożyły dokumentów ratyfikacyjnych. Jak wynika z powyższego, państwa UE w różny sposób ustosunkowały się do Traktatu fiskalnego. Nie można zatem zasadnie twierdzić, iż wprowadza on jednolity reżim dla wszystkich państw członkowskich UE. Do dnia dzisiejszego nie wszystkie państwa strefy euro są objęte całością regulacji Traktatu fiskalnego.

Traktat fiskalny został ratyfikowany przez Polskę 24 lipca 2013 r. i został ogłoszony w Dzienniku Ustaw z 29 października 2013 r. (Dz. U. poz. 1258). Jak wskazano powyżej, zgodnie z oświadczeniem rządowym z 28 września 2013 r. Rzeczpospolita Polska jest związana wyłącznie postanowieniami tytułu V Traktatu fiskalnego. Ponadto, do Rzeczypospolitej Polskiej będzie miał zastosowanie art. 1 ust. 2 zdanie 2 Traktatu fiskalnego („Ma on [Traktat fiskalny – uwaga własna] również zastosowanie do pozostałych Umawiających się Stron w zakresie i na warunkach określonych w art. 14”). A zatem także art. 14 Traktatu fiskalnego (tytuł VI) będzie miał zastosowanie dla Rzeczypospolitej Polskiej (określa zakres związania się umową międzynarodową i jego ewentualne zmiany). Ponadto, art. 2 Traktatu fiskalnego ustalający relację pomiędzy jego przepisami a prawem UE będzie miał również zastosowanie do przepisów tytułu V.

5. Celem Traktatu fiskalnego jest wzmocnienie dyscypliny budżetowej oraz zapewnienie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych w strefie euro i między

państwami-stronami umowy, co ma przyczynić się do zapewnienia zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych w państwach związanych jego postanowieniami, a przez to stabilności cen oraz wzrostu gospodarczego, opartego na stabilności finansowej (art. 1 Traktatu fiskalnego). Regulacje Traktatu fiskalnego kształtują tzw. pakt budżetowy (art. 3-8; jest to również nazwa tytułu III), wzmacniają koordynację polityk gospodarczych państw członkowskich UE (art. 9-11; tytuł IV) oraz poprawiają zarządzanie strefą euro (art. 12 i art. 13; tytuł V).

6. Z punktu widzenia podniesionego we wniosku problemu konstytucyjnego zasadne jest omówienie regulacji prawa UE, które – kreując określone obowiązki państw członkowskich – odnoszą się do materii normowanej przez przepisy Traktatu fiskalnego. Pozwoli to ustalić, czy wspomniany traktat zawiera nowości normatywne i jaki jest ich ewentualny zakres.

Określona w art. 3 ust. 1 Traktatu fiskalnego zasada równowagi budżetowej, zakłada konieczność zachowania zrównoważonego albo wykazującego nadwyżkę salda sektora publicznego (lit. a), przy czym wystąpienie deficytu sektora publicznego równego 0,5% PKB w cenach rynkowych oznacza spełnienie warunku równowagi budżetowej (lit. b). Ta przesłanka jest spełniona również wtedy, gdy w określonej sytuacji budżetowej (państwo wykazuje się niskim długiem publicznym) deficyt wynosi maksymalnie 1% PKB (lit. d). Podobna, choć nie tożsama reguła fiskalna dla państw strefy euro oraz państw uczestniczących w *Exchange Rate Mechanism II* (mechanizmie kursowym nakazującym zachowanie zewnętrznej stabilności waluty, w którym uczestnictwo jest warunkiem uchylenia derogacji; dalej: ERM II) wynika z art. 2a rozporządzenia nr 1466/97/WE (tzw. część prewencyjna paktu stabilności i wzrostu). Wymaga bowiem od członków strefy euro oraz krajów uczestniczących w mechanizmie kursowym ERM II ustalenia średniookresowego celu budżetowego (ang. *medium-term budgetary objective*, dalej również: MTO) na poziomie, w którym deficyt strukturalny nie będzie większy niż 1% PKB. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, regulacja Traktatu fiskalnego jest zatem bardziej rygorystyczna (zob. A. Nowak-Far, *Opinia na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w tym jego relacje z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w Unii Europejskiej* oraz 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. [w:] „Zeszyty Prawnicze BAS” 2012 , nr 1[33], s. 119, 135; M. Dobrowolski, *W sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską traktatu fiskalnego*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 6, s. 43). Natomiast obowiązek Komisji przedstawienia ram czasowych „dojścia” do MTO (art. 3 ust. 1 lit. b zdanie 3 Traktatu fiskalnego) jest podobny (o ile nie tożsamy) z uprawnieniem Komisji wynikającym z art. 5 rozporządzenia nr 1466/97/WE.

Wyjaśnić trzeba, że rozporządzenie nr 1466/97/WE w stosunku do państw członkowskich, których walutą nie jest euro, oraz nieuczestniczących w ERM II, takich jak Polska, nie wskazuje dopuszczalnego minimalnego poziomu deficytu strukturalnego w wysokości 1% (zob. art. 2a drugi akapit rozporządzenia nr 1466/97/WE). Nakazuje jedynie wyznaczenie średniookresowego celu budżetowego (MTO), który będzie bliski równowadze albo wykaże nadwyżkę, choć może od nich odbiegać. MTO muszą bowiem przewidywać margines zabezpieczający przed przekroczeniem przez deficyt publiczny wskaźnika 3% PKB (art. 2a ww. rozporządzenia). Obowiązek wyznaczenia średniookresowego celu budżetowego oraz ścieżki dostosowawczej salda sektora instytucji rządowych i samorządowych przez państwa nieuczestniczące w strefie euro wynika z art. 7 rozporządzenia nr 1466/97/WE. Polska wyznaczyła swój MTO na poziomie 1% deficytu sektora publicznego (zob. Program konwergencji. Aktualizacja 2013, Warszawa kwiecień 2013, s. 41, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/cp_2013_poland_pl.pdf; zob. także *Council recommendation on Poland's 2013 national reform programme and delivering a Council opinion on Poland's 2013 convergence programme for 2012-2016* z 19.06.2013, 10648/1/13 Rev 1 http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st10/st10_648-re01.en13.pdf).

Traktat fiskalny (art. 3 ust. 2) nakłada na państwa-strony obowiązek wprowadzenia na poziomie krajowym ww. reguły fiskalnej (w miarę możliwości przepisami rangi konstytucyjnej) oraz tzw. mechanizmu korygującego, który byłby uruchamiany automatycznie w przypadku wystąpienia istotnych odchyłeń od poziomu MTO lub ścieżki dostosowawczej do tego poziomu (art. 3 ust. 1 lit. e). Jest to nowe zobowiązanie umawiających się państw, które nie wynikało z dotychczas obowiązującego prawa UE. Skonkretyzowany i nieautomatyczny mechanizm, lecz uruchamiany zaleceniem Rady, którego źródło obowiązywania wynika z prawa wtórnego UE, został określony w rozporządzeniu nr 1467/97/WE (art. 3).

Jak wskazuje się w doktrynie: „[Z]astosowanie automatyzmu w uruchomieniu mechanizmu korygującego nadmierny deficyt [...] stanowi wyższy standard postępowania w wypadku wystąpienia nadmiernego deficytu, bo przewiduje działania jednostronne państwa bez oczekiwania na przewidziane w rozporządzeniu 1175/2011 zalecenie Rady” (A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 119). Zaznaczyć jednak trzeba, że zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego, wprowadzenie w życie mechanizmu korygującego nastąpi w oparciu o wspólne zasady ustalone przez Komisję, dotyczące m.in. roli i niezależności instytucji, które na poziomie krajowym odpowiedzialne będą za monitorowanie przestrzegania reguły fiskalnej. Jak powyżej wskazano, Komisja określiła wspólne zasady, również odnoszące się do niezależnej instytucji monitorującej przestrzeganie zasad budżetowych. Taki obowiązek wskazania (utworzenia) niezależnego organu krajowego, który monitorowałby zgodność działań państwa z regułami budżetowymi wskazanymi w art. 2a rozporządzenia nr 1466/97/WE (a zatem odpowiadającymi regule fiskalnej z art. 3 Traktatu fiskalnego), wynika również z art. 5 ust. 1 lit. a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 473/2013 z dnia 12 maja 2013 r. w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewnienia korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich należących do strefy euro (Dz. Urz. UE z 27.05.2013 r. L 140, s. 11; dalej: rozporządzenie nr 473/13/UE). Implementacja tego zobowiązania miała nastąpić do 31 października 2013 r. A zatem powyższy nakaz wynikający z rozporządzenia nr 473/13/UE konsumuje po części zobowiązanie wynikające z art. 3 ust. 2 w związku z art. 3 ust. 1 lit b Traktatu fiskalnego (wprowadzenia do przepisów krajowych – procedury budżetowej – reguły fiskalnej wyznaczającej średniookresowy cel budżetowy). Podkreślenia wymaga jednakże fakt, że rozporządzenie nr 473/13/UE ma zastosowanie jedynie do państw, których walutą jest euro (art. 1 ust. 3), a zatem nie do Polski.

Obowiązek wprowadzenia numerycznej reguły fiskalnej wynika również z art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE. z 23.11.2011 r. L 306, s. 41; dalej: dyrektywa nr 2011/85/UE). Reguły te są specyficzne (szczególne, przystosowane do danego kraju) dla poszczególnych krajów, mają przyczynić się do prowadzenia polityki budżetowej przez państwa członkowskie stosownie do ich obowiązków wynikających z TFUE, w szczególności wspierać zastosowanie się

państwa do wartości odniesienia dotyczącej deficytu i długu zgodnie z TFUE oraz przestrzeganie średniookresowych celów budżetowych (MTO) założonych przez dane państwo członkowskie. Reguły te są wyrażane zbiorczym wskaźnikiem wyników budżetowych, np. deficyt budżetowy sektora instytucji rządowych i samorządowych, potrzeby pożyczkowe lub dług (art. 2 oraz art. 5 dyrektywy nr 2011/85/UE). Przepisy ww. dyrektywy wiążą wszystkie państwa członkowskie.

W wykonaniu dyrektywy nr 2011/85/UE w zakresie rozdziału IV „numeryczne reguły fiskalne” (art. 5–7) oraz zobowiązań wynikających z TFUE w zakresie deficytu i długu sektora publicznego (rządowego i samorządowego; dalej także jako sektor GG), tj. utrzymywanie poziomu deficytu i długu sektora GG poniżej maksymalnych wartości (odpowiednio 3% PKB i 60% PKB), polski parlament uchwalił ustawę z 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1646; dalej: ustawa zmieniająca). Zakłada ona wprowadzenie stabilizującej reguły wydatkowej (por. przede wszystkim art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 885 ze zm.; dalej u.f.p.). Wprowadzana reguła ma charakter wydatkowy, a więc nakłada ograniczenia na poziom wydatków publicznych w każdym roku budżetowym, a nie tylko, jak w dotychczasowym stanie prawnym, w sytuacji nierównowagi budżetowej (przekroczenia progów ostrożnościowych). Zgodnie z przyjętą formułą ustala się kwotę wydatków, które stanowią prawnie wiążący, nieprzekraczalny limit wydatkowy. Zgodnie z przewidywaniami projektodawców ustawy zmieniającej (zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1789/VII kad., s. 3) reguła wydatkowa będzie służyła ustabilizowaniu finansów publicznych, rozumianemu jako osiągnięcie w średnim okresie deficytu sektora publicznego na poziomie średniookresowego celu budżetowego (MTO) wyznaczanego w Programie konwergencji (zob. art. 112aa ust. 5 u.f.p.). Przyjąć należy, że reguła ta, w znacznej mierze, czyni zadość wymaganiom wynikającym art. 3 ust. 2 zdanie 1 Traktatu fiskalnego.

Znaczenie pojęć użytych w art. 3 ust. 1 i ust. 2 Traktatu fiskalnego, zgodnie z odesłaniem zawartym w jego ust. 3, pokrywa się z definicjami wynikającymi z art. 2 Protokołu (nr 12) w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2).

Artykuł 2 ust. 1a rozporządzenia nr 1467/97/WE stanowi: „W przypadku gdy dług przekracza wartość odniesienia, uznaje się, że relacja długu publicznego do

produktu krajowego brutto (PKB) zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości odniesienia zgodnie z art. 126 ust. 2 lit. b) TFUE, jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszył się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie, w oparciu o zmiany w poprzednich trzech latach, za które dostępne są dane”. Przepis ten jest zaadresowany również do Polski (zob. art. 18 rozporządzenia nr 1467/97/WE; ze względu na fakt, iż Polska jest państwem objętym derogacją nie mają do niej zastosowania sankcje za niezastosowanie się do decyzji Rady wskazanych w art. 5 ust. 1, art. 7, art. 11 ww. rozporządzenia, art. 139 ust. 2 lit. b TFUE). Tożsame zobowiązanie wynika z art. 4 Traktatu fiskalnego, który wprost odsyła do art. 2 rozporządzenia nr 1467/97/WE.

7. Traktat fiskalny zakłada wprowadzenie programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego, zawierającego szczegółowy opis reform strukturalnych. Ich treść i formę określić ma prawo UE, a przekazanie tych programów Komisji i Radzie do zatwierdzenia i ich monitorowanie ma odbywać się zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu (art. 5). A zatem regulacja traktatowa wprost odsyła do zobowiązań państw, jako członków UE, a samodzielnie nie wprowadza bezpośrednio nowego obowiązku. W doktrynie wskazuje się, że już treść programów stabilizacji/konwergencji (zob. art. 2a sekcji 1-A [Europejski Semestr], art. 3 i art. 7 rozporządzenia nr 1466/97/WE oraz art. 3 ust. 4a, art. 5 ust. 1a, art. 10 oraz art. 10a rozporządzenia nr 1467/97/WE; zob. także art. 7 i n. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, Dz. Urz. UE z 23.11.2011 L 306, s. 25; ww. rozporządzenia są stosowane także wobec Polski) jest na tyle szczegółowa, że może stanowić realizację traktatowego zobowiązania (zob. A. Nowak-Far, *op. cit.*, s. 120). Jednakże w literaturze zajęto również stanowisko przeciwne (zob. C. Mik, który wskazuje, że: „Co do art. 5 traktatu fiskalnego można zauważyć, że zawiera on dalej idące zobowiązania niż obowiązujące prawo unijne”; C. Mik, *op. cit.*, s. 95). Zdaniem Sejmu, niezależnie od ww. oceny doktryny, realizacja obowiązku wskazanego w art. 5 Traktatu fiskalnego nastąpiła najpóźniej wraz z wejściem w życie rozporządzenia nr 473/13/UE. Wprowadziło ono wspólny harmonogram budżetowy (art. 4), monitorowanie i ocenę

projektów planów budżetowych państw członkowskich (art. 6), które mają zastosowanie do państw strefy euro, niezależnie od faktu, czy są objęte procedurą nadmiernego deficytu. Natomiast, zgodnie z art. 9 ww. rozporządzenia, w przypadku przyjęcia decyzji przez Radę stwierdzającą istnienie nadmiernego deficytu w państwie członkowskim, dane państwo strefy euro przedstawia Komisji i Radzie program partnerstwa gospodarczego określający działania i reformy strukturalne potrzebne dla zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu, w formie rozwinięcia swojego krajowego programu reform i programu stabilności oraz przy pełnym uwzględnieniu zaleceń Rady, dotyczących wdrażania wytycznych dla polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia. Wypełnienie zobowiązania traktatowego następuje również w przypadku wdrożenia procedury z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 472/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwem członkowskim należącym do strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi poważnymi trudnościami w odniesieniu do ich stabilności finansowej (Dz. Urz. UE z 27.05.2013 L 140, s. 1 i n.; dalej: rozporządzenie nr 472/13/UE).

Artykuł 6 Traktatu fiskalnego nakazuje państwom-sygnatariuszom objętym jego zakresem informowanie o planach emisji długu publicznego. Także art. 8 rozporządzenia nr 473/13/UE wprowadza takie zobowiązanie. Zgodnie z jego brzmieniem: „Państwa członkowskie informują z wyprzedzeniem i terminowo Komisję i Eurogrupę o swoich krajowych planach emisji długu” (ust. 1) oraz „Zharmonizowana forma i treść informacji, o której mowa w ust. 1, jest ustalana przez Komisję we współpracy z państwami członkowskimi” (ust. 2).

8. Jak wyjaśnia się w doktrynie (M. Dobrowolski, *op. cit.*, s. 47; C. Mik, *op. cit.*, s. 95) istotną regulację Traktatu fiskalnego stanowi jego art. 7. Wprowadza on obowiązek popierania wniosków i zaleceń Komisji, w przypadku gdy uzna ona, że dane państwo członkowskie UE, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu, chyba że nie sprzeciwi się tym zaleceniom kwalifikowana większość państw członkowskich, których walutą jest euro. Warunkiem zastosowania art. 7 jest pełne przestrzeganie wymogów proceduralnych określonych w Traktatach stanowiących podstawę UE (art. 7 Traktatu fiskalnego *in principio*).

Wieloetapową procedurę nadmiernego deficytu ustala art. 126 TFUE. Kluczowym rozstrzygnięciem jest stwierdzenie przez Radę, na wniosek Komisji, istnienia nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 6 TFUE). Następnie, również na zalecenie Komisji, Rada przyjmuje zalecenia skierowane do państwa członkowskiego, objętego procedurą nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 7 TFUE). Jeśli państwo członkowskie nie realizuje zaleceń, po bezskutecznym zastosowaniu sankcji z art. 126 ust. 8 TFUE, Rada wzywa państwo członkowskie do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do ograniczenia deficytu (art. 126 ust. 9 TFUE) i tak długo, jak ww. decyzja nie będzie respektowana, Rada może zadecydować o zastosowaniu sankcji (z których jedna polega na złożeniu w UE przez dane państwo członkowskie nieoprocentowanego depozytu [art. 126 ust. 11 TFUE]). Zgodnie z art. 139 ust. 2 lit. b TFUE procedury nakładania sankcji (art. 126 ust. 9 oraz ust. 11 TFUE) nie stosuje się wobec Polski, jako państwa objętego derogacją. Spełnienie przesłanek bliżej określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro (Dz. Urz. UE z 23.11.2011 r. L 306, s. 4; dalej: rozporządzenie nr 1173/11/UE) umożliwia nałożenie sankcji, polegającej na złożeniu nieoprocentowanego depozytu. Decyzję podejmuje Rada na zlecenie Komisji, przy czym „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” (art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 1173/11/UE). Identyczny mechanizm decyzyjny wprowadzający fikcję prawną (głosowanie tzw. odwróconą większością kwalifikowaną [*reverse qualified majority voting*]), M. Dobrowolski, *op. cit.*, 45; J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 34) został przyjęty w przypadku nałożenia grzywny na państwo członkowskie, którego walutą jest euro (art. 6 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia nr 1173/11/UE).

Relacja pomiędzy mechanizmem decyzyjnym art. 7 Traktatu fiskalnego a prawem UE kształtuje się następująco. Po pierwsze, mechanizm ten ma zastosowanie wyłącznie wobec decyzji Rady stwierdzającej nadmierny deficyt (Komisja stwierdza naruszenie kryterium wysokości deficytu; art. 126 ust. 6 TFUE), a zatem nie dotyczy rozstrzygnięć związanych z nakładaniem sankcji (art. 126 ust. 9 i ust. 11 TFUE). Płaszczyzny zastosowania mechanizmów odwróconej

kwalfikowanej większości przewidzianych w Traktacie fiskalnym oraz w rozporządzeniu nr 1173/11/UE nie przecinają się. Po drugie, art. 7 Traktatu fiskalnego dotyczy stwierdzenia nadmiernego deficytu w przypadku naruszenia wyłącznie kryterium wartości referencyjnej deficytu publicznego, nie ma natomiast zastosowania do przypadku naruszenia przesłanki wysokości długu (zob. art. 126 ust. 1 i ust. 2 TFUE, art. 4 zdanie 2 i 3 rozporządzenia nr 1467/97/WE; pamiętać jednak należy, że Komisja występuje o stwierdzenie nadmiernego deficytu biorąc pod uwagę wszystkie istotne czynniki wskazane w art. 3 rozporządzenia nr 1467/97/WE; o swobodzie oceny spełnienia kryteriów zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości [w pełnym składzie] z 13 lipca 2004 r. w sprawie C-27/04 Komisja przeciwko Radzie). Przemawia za tym również interpretacja art. 4 zdanie 2 Traktatu fiskalnego, który w przypadku naruszenia kryterium długu przewiduje możliwość stwierdzenia nadmiernego deficytu wyłącznie na podstawie art. 126 TFUE, a zatem bez uwzględniania treści art. 7 Traktatu fiskalnego. Ponadto, jak wskazuje się w literaturze, mechanizm podejmowania rozstrzygnięcia o stwierdzeniu nadmiernego deficytu, o którym mowa w art. 126 ust. 6 TFUE, przewidziany w art. 7 Traktatu fiskalnego, wymaga podjęcia decyzji przez Radę większością kwalifikowaną (art. 126 ust. 13 w związku z art. 238 ust. 3 lit. a). Ze względu na konieczność interpretacji art. 7 w zgodzie z prawem UE (art. 2 ust. 1 oraz art. 7 ust. 1 *in principio* Traktatu fiskalnego) nie zachodzi zatem, wskazany w Oświadczeniu szefów państw lub rządów strefy euro z 9 grudnia 2011 r., automatyzm „wyciągania konsekwencji” w przypadku naruszenia kryterium deficytu, rozumiany jako przyjęcie fikcji prawnej wydania rozstrzygnięcia przy braku sprzeciwu. Również w tym zakresie mechanizm traktatowy różni się od przewidzianego w rozporządzeniu nr 1173/11/UE (Ch. Calliess/Ch. Schoenfleisch, *Auf dem Weg in die europäische „Fiskalunion“? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages*, „Juristen Zeitung“ 2012, nr 10, s. 482).

9. Nowość normatywną wobec przyjętych przez Polskę zobowiązań unijnych stanowi art. 8 Traktatu fiskalnego. Zgodnie z art. 126 ust. 10 TFUE wyłączone jest prawo do inicjowania postępowania skargowego przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w przypadku kontroli legalności decyzji podejmowanych w ramach procedury nadmiernego deficytu (art. 126 ust. 1-9 TFUE); sądowej ocenie podlegają jednakże

sankcje (art. 126 ust. 11 oraz ust. 12 TFUE). Z tego powodu umawiające się strony zdecydowały się poddać ocenie Trybunału Sprawiedliwości UE jedynie wykonanie obowiązku wprowadzenia do przepisów krajowych (o odpowiedniej randze) reguł fiskalnych oraz mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego) oraz wykonanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości. Kognicja Trybunału Sprawiedliwości opiera się na art. 273 TFUE. Regulacja TFUE przewiduje właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w każdym sporze „związanym z przedmiotem Traktatów” przedłożonym mu na mocy kompromisu. Warunek związku z przedmiotem Traktatów zostaje spełniony, gdyż jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości UE wiąże się z obowiązkiem koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich przewidzianym w postanowieniach TUE i TFUE. Równocześnie, na co zwracała uwagę Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikacyjnej, postanowienia objęte jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości nie dotyczą zobowiązań państw-stron wynikających wprost z zakresu przedmiotowego TUE i TFUE, co pozwala na zachowanie kompetencji Trybunału wynikającej z art. 344 TFUE. Artykuł 273 TFUE umożliwia przedłożenie Trybunałowi Sprawiedliwości UE do rozstrzygnięcia spraw spornych zainicjowanych przez skargę państwa członkowskiego. Wykluczone jest zatem wystąpienie przez Komisję w roli skarżącego. Artykuł 8 Traktatu fiskalnego nakłada obowiązek wniesienia sprawy do Trybunału Sprawiedliwości na związaną tym przepisem umawiającą się stronę. Doprecyzowanie tego zobowiązania nastąpiło w ustaleniach, stanowiących załącznik do Traktatu fiskalnego. Zgodnie z nimi, obowiązek wszczęcia postępowania przed sądem unijnym ciąży na państwach spełniających warunki określone w ww. załączniku, które są związane art. 3 i art. 8 Traktatu fiskalnego. Jak wyjaśnia Rada Ministrów w uzasadnieniu projektu ustawy ratyfikacyjnej, dołączone uzgodnienia „[m]ają [...] charakter wspólnego oświadczenia złożonego w momencie podpisywania Traktatu przez państwa-sygnatariuszy. Jako takie odzwierciedlają wyłącznie uzgodnienia polityczne. Nie są protokołem do Traktatu ani w żaden inny sposób nie stanowią jego części” (uzasadnienie projektu ustawy ratyfikacyjnej, s. 10; inaczej Ch. Calliess/Ch. Schoenfleisch, *op. cit.*, s. 484). W punkcie 6 ustaleń umawiające się strony stwierdziły, że uruchomienie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, którego przedmiotem byłoby nałożenie kary pieniężnej za niewykonanie jego wyroku (art. 8 ust. 2 Traktatu fiskalnego) poprzedzone jest przyjęciem przez umawiające się strony oświadczenia o zamiarze skorzystania z tej

procedury. W literaturze podnosi się zatem wątpliwość, czy art. 8 ust. 2 Traktatu fiskalnego posiada charakter bezwzględnie wiążący (Ch. Calliess/Ch. Schoenfleisch, *op. cit.*, s. 484).

10. Regulacje tytułu IV Traktatu fiskalnego (art. 9-11) dotyczące koordynacji polityki gospodarczej i konwergencji odwołują się wprost do istniejących w prawie UE mechanizmów. Jak wyjaśnia doktryna: „Odnosząc się do tytułu IV traktatu fiskalnego «Koordynacja polityki gospodarczej i konwergencja art. 9-11» należy uznać, że powtarza on obowiązujące już regulacje Unii Europejskiej. W szczególności z art. 136 ust. 1 TFUE można wyprowadzić zobowiązania wynikające również z art. 9 traktatu fiskalnego [...]. Natomiast art. 10 wprost i bezpośrednio nawiązuje do art. 20 TUE i 326, 334 TFUE. Przepis art. 10 jest więc swoistym potwierdzeniem gotowości państw sygnatariuszy do korzystania z mechanizmów określonych w tych przepisach” (M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 131). Także art. 11 Traktatu fiskalnego, poza wprowadzeniem obowiązku informowania pozostałych państw członkowskich o planowanych zasadniczych reformach polityki gospodarczej i ich omówieniu *ex ante*, odsyła, w zakresie udziału instytucji unijnych w koordynacji polityk gospodarczych, wprost do prawa UE, samodzielnie nie tworząc nowych uprawnień i obowiązków dla tych instytucji. Polska, do czasu złożenia oświadczenia, o którym mowa w art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego, albo uchylenia derogacji, nie jest związana postanowieniami tytułu IV. Natomiast, podobnie jak w przypadku art. 7 Traktatu fiskalnego, wynikające z art. 10 zobowiązanie do aktywnego korzystania z przewidzianych w art. 136 TFUE środków przyjmowanych w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, nie będzie możliwe nawet wtedy, gdy Polska złoży ww. oświadczenie (zob. klauzulę zgodności z prawem UE zawartą w art. 2 Traktatu fiskalnego).

11. Artykuł 12 tytułu V, którego ust. 3 ma zastosowanie do Polski, wprowadza nową konstrukcję prawną (stanowiącą instytucjonalizację dotychczasowej praktyki politycznej; C. Mik, *op. cit.*, s. 87) szczytów państw strefy euro. Natomiast art. 13 Traktatu fiskalnego odwołuje się wprost do Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569), który ma uregulować współpracę parlamentarną pomiędzy Parlamentem Europejskim

a parlamentami narodowymi (w tym Polski) w sprawach polityki budżetowej oraz innych kwestii będących przedmiotem Traktatu fiskalnego.

II. Analiza formalnoprawna

1. Wnioski grupy posłów i grupy senatorów inicjujące kontrolę zgodności ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją zawierają zarzut skierowany przeciwko całej ustawie; jest to zarzut formalny i odnosi się do naruszenia procedury uchwalania zaskarżonej ustawy. Zgodnie z *petitum* wniosków, cała ustawa, a nie jej konkretne przepisy, naruszają regulację Konstytucji.

Szeroką analizę dopuszczalności kontroli całej ustawy ratyfikacyjnej, przedstawiając równocześnie jej specyfikę, przeprowadził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 26 czerwca 2013 r. (sygn. akt K 33/12), do którego należy odesłać. W tym miejscu ograniczyć się można do wskazania podstawowych tez zajmowanego przez sąd konstytucyjny stanowiska.

Po pierwsze, kontrola całej ustawy jest dopuszczalna, w szczególności wówczas, jeżeli tryb jej dojścia do skutku naruszył przepisy proceduralne (przesłanki formalne). Ocenie sądu konstytucyjnego podlegać będą czynności stanowienia prawa na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego (sposób dojścia ustawy do skutku). W rezultacie, odpowie on na pytanie, czy organy biorące udział w uchwalaniu ustawy przestrzegały wymagań wynikających z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze (zob. także wyroki TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11; a także P. Radzewicz, *Czy Trybunał Konstytucyjny może uchylić całą ustawę? – polemika z artykułem Aleksandry Kustry „Kontrola konstytucyjności całej ustawy”*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 161 i n. wraz ze wskazanym tam orzecnictwem i literaturą).

Po drugie, treścią ustawy ratyfikacyjnej jest nie tylko wskazanie organu upoważnionego do działania, ale też charakter tego działania, którym jest ratyfikowanie wskazanej w ustawie umowy międzynarodowej. A zatem analiza treści ustawy ratyfikacyjnej musi być dokonywana przez analizę treści umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy. Trybunał bada wówczas zarówno ww. treść takiego aktu, jak i kompetencję oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu. Poprzez kontrolę ustawy ratyfikacyjnej dokonuje się

pośrednio ocena treści umowy międzynarodowej. Kontrola ta, w przypadku postawienia zarzutu formalnego, może dotyczyć ustalenia, czy umowa należy do kategorii umów, o które chodzi w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a w związku z tym, czy ustawodawca przyjął właściwy tryb uchwalenia ustawy ratyfikującej. Pomimo bowiem szczególnego charakteru ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, ustawa ratyfikacyjna pozostaje desygnatem pojęcia „ustawa” w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji; może zatem podlegać kontroli Trybunału Konstytucyjnego (zob. K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 169; a także – zdaniem Sejmu nadal aktualny – wywód W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, red. M. Kruk, Warszawa 1997, s. 115-119 i n.; na temat szczególnego charakteru ustawy ratyfikacyjnej zob. *Opinie w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, M. Zubik, K. Kubuj, P. Radzewicz, W. Sokolewicz, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, odpowiednio s. 150-155, s. 157-164, s. 164-170, s. 170-176 wraz ze wskazaną tam literaturą).

2. Wnioskodawcy stawiają zarzut formalny polegający na naruszeniu wymogów proceduralnych podczas uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Błędna, zdaniem grupy posłów, ocena charakteru Traktatu fiskalnego spowodowała wybór niewłaściwego trybu ratyfikacji, a tym samym nieodpowiedniej procedury ustawodawczej dla ustawy ratyfikacyjnej. Zakwestionowana ustawa przyjęta została bowiem w zwykłym trybie ustawodawczym, a właściwym trybem jej uchwalenia powinien być tryb kwalifikowany przewidziany przez art. 90 ust. 2-4 Konstytucji, stawiający bardziej rygorystyczne warunki co do wymaganej większości sejmowej i senackiej oraz wzmacnia pozycję Senatu w procesie legislacyjnym.

Natomiast grupa senatorów wskazuje, że tryb prac na ustawą ratyfikacyjną, w szczególności przebieg 27 posiedzenia Senatu, na którym była rozpatrywana ustawa ratyfikacyjna, naruszył art. 34 Regulaminu Senatu (t.j. M.P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542; dalej: Regulamin Senatu), a przez to 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.

3. W tym stanie rzeczy kontrola konstytucyjności całej ustawy ratyfikacyjnej, o którą wnosi grupa posłów i senatorów, jest dopuszczalna. Do przeprowadzenia kontroli zgodności w płaszczyźnie proceduralnej sąd konstytucyjny jest uprawniony również z urzędu (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08).

III. Naruszenie art. 90 Konstytucji

1. Zarzuty wnioskodawcy

Wnioskodawca – grupa posłów – wskazuje, że ustawa ratyfikacyjna została przyjęta w nieodpowiednim wobec treści normatywnej Traktatu fiskalnego trybie ustawodawczym, ponieważ Traktat fiskalny przenosi na organizację międzynarodową – Unię Europejską (jej instytucje) – nowe uprawnienia organów władzy państwowej. Zdaniem wnioskodawcy, następujące regulacje traktatowe przekazują kompetencje organów władzy państwowej:

- 1) art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu fiskalnego – na jego podstawie dochodzi do przekazania kompetencji kontrolnych Sejmu określonych w art. 95 ust. 2 Konstytucji (wniosek grupy posłów, s. 2 oraz 10-11); „ograniczeniem kompetencji kontrolnych organów państwowych w sprawach budżetowych jest mechanizm korygujący ustanowiony i automatycznie uruchamiany na mocy art. 3 ust. 2 Traktatu [...]. 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” (wniosek grupy posłów, s. 11);
- 2) art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego – następuje przekazanie kompetencji Sejmu wynikających z art. 95 ust. 1 w związku z art. 4 ust. Konstytucji (wniosek grupy posłów, s. 2); „automatyczny mechanizm korygujący ma zostać wprowadzony do prawa polskiego w oparciu o wspólne zasady, które przedstawi Komisja [...]. Zasady te ograniczą niewątpliwie prawo demokratycznie legitymizowanego Sejmu do swobodnego stanowienia prawa. [...] W przypadku przedmiotowych «wspólnych zasad», ramy dla ustawy krajowej stworzy akt nielegitymizowanego organu obcego podmiotu

(instytucji UE), dla którego jedyną podstawą prawną jest udzielenie mu (przekazanie) kompetencji prawotwórczych na mocy krytykowanej normy traktatowej. [...] traktatowe upoważnienie Komisji [...] do określenia wspólnych zasad stanowi ingerencję w podmiotową autonomię legislacyjną Sejmu. Wspólne zasady ramowe [...] zostaną stworzone przez organizację międzynarodową, działającą poprzez swoją instytucję (Komisję Europejską) samodzielnie. [...] po stronie Komisji Europejskiej nastąpi niewątpliwie przyrost kompetencji w zakresie uprawnień 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” (wniosek grupy posłów, s. 11-12);

- 3) art. 5 ust. 1 i ust. 2 Traktatu fiskalnego – na tej podstawie dochodzi do przekazania kompetencji Sejmowi i Radzie Ministrów wynikających z art. 219 ust. 1 i art. 221 Konstytucji, w zakresie w jakim wskazany przepis traktatowy przewiduje prawo Rady UE i Komisji do nadzoru i monitorowania partnerstwa budżetowego i gospodarczego; „Nie jest ważne zastrzeżenie, że ich zatwierdzenie oraz monitorowanie będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach prawnego instrumentu UE, jakim jest tzw. Pakt stabilności i wzrostu. Istotą prawną tej normy jest stworzenie [...] całkiem nowych kompetencji dla Rady UE i Komisji Europejskiej, nieznanymi traktatom unijnym w obowiązującym kształcie [...]. Z perspektywy konstytucyjnej mamy do czynienia z włączeniem do łańcucha procedowania w sprawach budżetu państwa, określonego normami konstytucyjnymi[i], w szczególności art. 219 Konstytucji RP oraz art. 221 Konstytucji RP, dwóch nowych podmiotów zewnętrznych [...] Konstytucja tworzy wyłączone prawo (autonomię) wskazanych tam organów państwa do procedowania w sprawach budżetu [...] To znaczy, że 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 obowiązek uzyskiwania zewnętrznych opinii o planowanych wydatkach, dochodach przez państwo polskie, a także

monitorowania (kontrolowania) wykonania tych opinii” (wniosek grupy posłów, s. 13);

- 4) art. 7 Traktatu fiskalnego – wprowadza modyfikację zobowiązań wynikających z art. 126 TFUE, redefiniując zakres kompetencji przekazanych w drodze ratyfikacji traktatu z Lizbony, poprzez ograniczenie uprawnień Rady Ministrów wynikających z art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 pkt 9 Konstytucji, a także uprawnień Sejmu i Senatu z art. 95 ust. 1 Konstytucji na rzecz Komisji Europejskiej; „Nowa procedura ogranicza ich [przedstawiciele państw członkowskich w Radzie – uwaga własna] prawo do swobodnej decyzji wynikającej z założeń polityki zagranicznej państwa, tworząc automatyzm poparcia wniosku Komisji Europejskiej. [...] Prawdziwą istotą normy jest przyrost uprawnień po stronie Komisji [...] kosztem władztwa państwa na forum Rady [...] Dochodzi tu wręcz do modyfikacji art. 126 TFUE [...] przyjęcie tej procedury [art. 7 Traktatu fiskalnego – uwaga własna] omija procedurę zmiany traktatów zawartą w art. 48 TUE, czym narusza prawo UE [...]. Przedefiniowanie to [procedury sanacyjnej wobec państw w obszarze fiskalnym – uwaga własna] ma podwójny charakter. Po pierwsze 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 [...]. 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 [ustawy 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 – uwaga własna]” (wniosek grupy posłów, s. 14-15);
- 5) art. 8 Traktatu fiskalnego – uszczuplając zakres kompetencji Trybunału Konstytucyjnego z art. 188 Konstytucji, tworząc – w przypadku wykonania przez Polskę zobowiązania z art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego na poziomie niższym od konstytucyjnego – prawo Trybunału Sprawiedliwości do kontroli

ustaw lub innych aktów prawa krajowego. „Z ingerencją tą [w kompetencji Trybunału Konstytucyjnego – uwaga własna] mamy do czynienia poprzez przypisanie Trybunałowi Sprawiedliwości UE uprawnienia do kontroli krajowego wykonania zobowiązania traktatowego [...] Przepisanie w Traktacie [...] Trybunałowi Sprawiedliwości UE nowego uprawnienia kontrolnego jest tworzeniem dodatkowej procedury kontroli prawa krajowego. [...] 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 [...] Ingerencja 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 stosowanym, państwo będzie zmuszone go zmienić” (wniosek grupy posłów, s. 16);

- 6) art. 8 Traktatu fiskalnego – tworzy nową kompetencję Trybunału Sprawiedliwości w obszarze prawa polskiego, polegającą na możliwości sądowej kontroli wykonywania uprawnień krajowej władzy ustawodawczej, a poprzez to „uszczupla” istotę władztwa krajowej władzy sądowniczej wyrażoną w art. 10 ust. 1 oraz ust. 2 Konstytucji. „Jurysdykcja ta [Trybunału Sprawiedliwości UE na podstawie art. 8 Traktatu fiskalnego – uwaga własna] z założenia (literalnie) opiera się na art. 273 TFUE, który zezwala na traktowanie Trybunału Sprawiedliwości jako trybunału arbitrażowego, w zakresie poza jego zwykłymi kompetencjami przyznanymi mu na mocy traktatów integracyjnych. Pierwsza wątpliwość co do takiej oceny pojawia się przy analizie tekstu art. 273 TFUE. Zgodnie z nim podstawę do orzekania [...] tworzy przesłanka opisana jako «związek z przedmiotem Traktatów» [...] norma [art. 273 TFUE – uwaga własna] nie wyjaśnia, o jaki związek chodzi [...] czy taki związek [Traktatu fiskalnego z traktatami założycielskimi – uwaga własna] rzeczywiście istnieje [...] rozwiązania przyjęte w Traktacie [...] [d]okonyują [...] omięcia generalnego zakazu z art. 126 ust. 10 TFUE i w swej istocie tworzą nowe uprawnienia dla Trybunału Sprawiedliwości UE. Potwierdza to dodatkowo zapis art. 8 Traktatu [...] dotyczący możliwości nałożenia kar finansowych,

zgodnie z kryteriami określonymi przez Komisję Europejską na podstawie art. 260 TFUE [wnioskodawcy podnoszą, że zastosowanie art. 260 TFUE jest dopuszczalne jedynie w związku z wcześniejszym wykorzystaniem procedur z art. 258 albo art. 259 TFUE – uwaga własna] [...]. 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 nie posiadał” (wniosek grupy posłów, s. 17);

- 7) art. 10 Traktatu fiskalnego – przekazuje UE uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki zagranicznej z art. 146 ust. 1 oraz ust. 4 Konstytucji. „Związanie się w art. 10 Traktatu [...] deklaracją uczestnictwa łamie przewidzianą Traktatem o UE swobodę uczestnictwa [we wzmocnionej współpracy, o której mowa w art. 20 TUE – uwaga własna]. Stanowi rezygnację z uprawnień władczych państwa do prowadzenia swobodnej polityki zagranicznej (możliwości odmowy udziału we wzmocnionej współpracy) i przerwienie 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 stosowności i konieczności współpracy” (wniosek grupy posłów, s. 18).

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 90 Konstytucji. Określa on zarówno rodzaj szczególnej umowy międzynarodowej, której zawarcie pociąga dla polskiego porządku konstytucyjnego daleko idące konsekwencje (ust. 1), jak i warunki włączenia parlamentu (lub suwerena) w proces ratyfikacji takiej umowy (ust. 2 i 4).

Sąd konstytucyjny przedstawił przesłanki zastosowania art. 90 Konstytucji, szeroko omawiając dorobek doktryny oraz swoją dotychczasową linię orzeczniczą, w wyroku o sygn. akt K 33/12, do którego należy odesłać. W tym miejscu zostaną przedstawione jedynie podstawowe tezy tego orzeczenia.

2.2. Artykuł 90 ust. 1 Konstytucji stanowi: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Jego interpretacja powinna uwzględniać, że przepis ten jest konstytucyjną podstawą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej („klauzulą integracyjną”), a po akcesji stał się również klauzulą europejską, to jest przepisem określającym zasady funkcjonowania Polski w UE. Jak dotąd art. 90 Konstytucji znalazł zastosowanie jedynie w procedurze ratyfikacji Traktatu akcesyjnego (Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, podpisanego w dniu 16 kwietnia 2003 r. w Atenach; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) oraz Traktatu z Lizbony (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), nie miał natomiast 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*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4, 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* oraz J. Kranz, A. Wyrozumka, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej* [w:] *Dwugłos o aspektach prawnych tarczy antyrakietowej w Polsce*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 7, s. 20-49). Ponadto, podkreślić trzeba, że państwo przekazując kompetencje musi zakładać, że sposób wykonywania kompetencji może się zmienić. Tego wymaga sprawność funkcjonowania organizacji, jak państwa, a zmiany te nie mogą być rozumiane jako „przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej. W świetle konstytucyjnej zasady przychylności porządkowi międzynarodowemu (zasady otwarcia się na porządek międzynarodowy) przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną. Gwarancją jej zachowania pozostaje art. 90 Konstytucji (wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12, zob. także tezy wyroku TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09). Podstawą przekazania kompetencji jest zasada państwowości oraz zasada suwerenności. Jednakże sąd konstytucyjny podkreśla,

że: „[N]owoczesne odczytanie zasady suwerenności i państwowości prowadzi do wniosku, że realizowanie konstytucyjnych zadań państwa [...] wymaga otwarcia polskiego porządku prawnego na prawo międzynarodowe. Bez takiego otwarcia państwo polskie nie byłoby w stanie realizować tych zadań” (wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12).

Z dotychczasowych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynika, 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. Trybunał Konstytucyjny zastrzegł przy tym, że art. 90 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją, w szczególności w takim zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne („rdzeń” uprawnień; wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; tezy podtrzymane w wyrokach TK z: 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09 oraz 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12). Wprawdzie w sferze kompetencji przekazanych państwa członkowskie UE zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, nie prowadzi to jednak do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny.

Jak wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt K 32/09 (podtrzymując ten pogląd w wyroku TK w sprawie o sygn. akt K 33/12), zastosowanie art. 90 Konstytucji nie może mieć charakteru jednorazowego (jednorazowa zgoda na przeniesienie kompetencji organów władzy państwowej, która obejmuje akceptację przyszłych zmian strukturalnych organizacji międzynarodowej). „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” (wyrok TK o sygn. akt K 32/09). 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. 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”.

Wobec wprowadzonego przez Traktat z Lizbony zróżnicowania sposobów zmiany prawa pierwotnego (art. 48 TUE) Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że zastosowanie art. 90 Konstytucji nie jest wymagane dla każdej zmiany traktatu przenoszącego kompetencje (także niemającej wpływu na ową sferę lub zakres kompetencji), lecz jedynie w stosunku do takiej zmiany, która samodzielnie stanowi podstawę przekazania kompetencji. Stanowisko takie współgra z brzmieniem art. 90 ust. 2 Konstytucji, który statuuje rygorystyczną procedurę wyrażenia zgody na ratyfikację wyłącznie dla umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09).

2.3. Trybunał Konstytucyjny rozróżnia pojęcia „przekazania kompetencji” oraz „aktualizacji kompetencji”. Analizując zasadność ewentualnego zastosowania trybu z art. 90 Konstytucji w toku uchwalania ustawy z dnia 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 (wyrok TK z 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08), 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, jaką jest Trybunał Sprawiedliwości UE. Sąd konstytucyjny uznał, że kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara Unii Europejskiej została przyjęta przez Rzeczpospolitą Polską wraz z całym TUE, za pośrednictwem traktatu akcesyjnego. „Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie” (*ibidem*).

2.4. W wyroku o sygn. akt K 33/12 Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że ocena charakteru umowy międzynarodowej oraz zaistnienia przesłanek określonych w art. 90 Konstytucji dokonywana jest przez Trybunał Konstytucyjny *a casu ad casum*. Dokonując tej oceny należy uwzględnić, że *ratio legis* art. 90 Konstytucji polega na umożliwieniu powierzenia przez Polskę części władzy państwowej organizacji międzynarodowej. W konsekwencji, organizacja międzynarodowa i jej organy zyskują prawo do wykonywania władztwa publicznego względem polskich obywateli i polskich organów władzy publicznej. Ponadto sąd konstytucyjny wskazał, że stosowanie szczególnego trybu określonego w art. 90 Konstytucji jest uzasadnione w wypadku modyfikacji zakresu kompetencji przekazanych, jak i jego rozszerzenia (zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09), ale nie wtedy, gdy dochodzi do aktualizacji kompetencji (zob. wyrok TK z 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08). Trybunał Konstytucyjny uznał także, że art. 90 Konstytucji należy stosować także 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 (zob. wyroki TK o: sygn. akt K 32/09; sygn. akt K 33/12). Podsumowując swój dorobek orzeczniczy Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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”. Wyjaśnił także, że: „Biorąc pod uwagę

poglądy przedstawicieli doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że «kompetencja» na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji oznacza upoważnienie danego organu władzy publicznej do podjęcia określonych działań. Działania te mają, co do zasady, charakter władczy, związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Akty te mogą ingerować w sferę prawnie chronionych dóbr jednostki. Ustalenie, czy chodzi o kompetencję w rozumieniu art. 90 Konstytucji, wymaga co najmniej wskazania organu, któremu ona przysługuje, podmiotów podległych kompetencji, treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych. Zważywszy, że w art. 90 ust. 1 Konstytucji mowa jest o kompetencjach «w niektórych sprawach», samo określenie zakresu działania organu lub ogólnie sformułowane prawo organu do regulowania danej kategorii spraw nie stanowi kompetencji w rozumieniu tego przepisu. [...] kryterium weryfikującym spełnienie przesłanki art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także kryterium skutku umowy międzynarodowej albo aktu zrównanego z umową międzynarodową [...]. Jeżeli z umowy można wyprowadzić wniosek, że jej stosowanie daje podstawy do wyodrębnienia wskazanych wyżej elementów, należy przyjąć tryb zawarcia umowy określony w art. 90 ust. 1 Konstytucji» (wyrok TK o sygn. akt K 32/09).

3. Analiza zgodności

3.1. Podstawowym problemem konstytucyjnym jest ustalenie, czy Traktat fiskalny przenosi kompetencje polskich organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej (jej instytucji). Jeśli tak, to oznaczałoby to, że zastosowana procedura ratyfikacyjna była konstytucyjnie wadliwa, jako niezgodna z art. 90 ustawy zasadniczej. Istotne dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego jest określenie relacji pomiędzy unormowaniami traktatowymi wskazanymi przez grupę posłów (art. 3, art. 5, art. 7, art. 8, art. 10) a konstytucyjną regulacją zasad (trybu) przekazania kompetencji (art. 90 Konstytucji).

3.2. Kluczowe dla oceny zasadności wyboru procedury ratyfikacyjnej jest wskazanie zakresu zobowiązań międzynarodowych, jakie dla Polski (jej organów) wynikają z Traktatu fiskalnego, i ustalenie, czy wiążą się one z przekazaniem kompetencji, o którym mowa w art. 90 Konstytucji. Treść obowiązków prawnomiędzynarodowych jest determinowana przez art. 14 Traktatu fiskalnego,

który różnicuje zakres zastosowania jego regulacji w zależności od statusu państwa. Przepis ten wyznacza trzy grupy państw: a) objęte derogacją, które nie złożyły oświadczenia o związaniu się wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV Traktatu fiskalnego; b) objęte derogacją, które złożyły stosowne oświadczenie (w tym wypadku zakres zobowiązania, będzie zatem zależał od decyzji państwa, jakimi regulacjami się związać), oraz c) których walutą jest euro, do których Traktat fiskalny ma pełne zastosowanie.

Po ratyfikacji Traktatu fiskalnego, Rzeczpospolita Polska nie zdecydowała się na złożenie oświadczenia, o którym mowa w art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego. Jest zatem związana przepisami tytułu V Traktatu fiskalnego (zob. jego art. 14 ust. 4). Jak wskazano powyżej, na mocy art. 1 ust. 2 zdanie 2 Traktatu fiskalnego, do Polski będzie miał zastosowanie art. 14 Traktatu fiskalnego, a także reguła kolizyjna zawarta w jego art. 2. Nie ulega wątpliwości, że przepisy te gwarantują nowe możliwości działania dla polskich organów władzy państwowej, to jest prawo udziału przedstawiciela państwa polskiego w debatach podczas posiedzeń szczytów państw strefy euro (art. 12) oraz możliwość uczestniczenia polskiego parlamentu wraz z Parlamentem Europejskim i innymi parlamentami narodowymi w debacie nad polityką budżetową oraz kwestiami będącymi przedmiotem Traktatu fiskalnego (art. 13). Na podstawie art. 12 i art. 13 Traktatu fiskalnego następuje poszerzenie możliwości działania organów krajowych i nie dochodzi do przeniesienia kompetencji na organ albo organizację międzynarodową w rozumieniu art. 90 Konstytucji (zob. aktualny w tym przypadku wywód sądu konstytucyjnego w sprawie o sygn. akt Kp 3/08). Związanie się zatem wyłącznie tymi przepisami Traktatu fiskalnego nie wymaga jego ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie uchwaloną w trybie art. 90 Konstytucji (lub w drodze referendum, o którym mowa w tym przepisie ustawy zasadniczej).

3.3. Traktat fiskalny uzyska pełne zastosowanie wobec Polski w momencie, w którym skuteczna stanie się decyzja o uchyleniu derogacji w trybie art. 140 ust. 2 TFUE. Decyzja ta zostaje przyjęta przez Radę kwalifikowaną większością głosów państw strefy euro; decyzja o uchyleniu staje się skuteczna w dacie w niej wskazanej (zob. przykładowo decyzję Rady z dnia 9 lipca 2013 r. w sprawie przyjęcia przez Łotwę euro w dniu 1 stycznia 2014 r.; Dz. Urz. UE z 18.07.2013 r. L 195, s. 24). Dla wprowadzenia euro jako waluty na terytorium Polski, lecz nie dla uchylenia

derogacji, konieczne jest nieodwołalne określenie kursu, po jakim euro zastąpi walutę kraju, któremu derogacja została uchylona. Decyzję tę przyjmuje Rada stanowiąc jednomyślnie głosami państw członkowskich, których walutą jest euro, oraz państwa objętego derogacją, wobec którego derogacja została uchylona, lecz jeszcze nie stała się skuteczna (art. 140 ust. 3 TFUE; zob. przykładowo rozporządzenie Rady [UE] nr 870/2013 z dnia 9 lipca 2013 r. zmieniające rozporządzenie [WE] nr 2866/98 w odniesieniu do kursu wymiany na euro dla Łotwy; Dz. Urz. UE z 12.09.2013 r. L 243, s.1). A zatem po spełnieniu kryteriów konwergencji przez Polskę, decyzja o uchyleniu derogacji zapadnie bez jej udziału, a decyzja o ustaleniu kursu wymiany wymagać będzie zgody polskiego przedstawiciela w Radzie. Wnioskodawca (grupa posłów) wyjaśnia, iż ze względu na wynikający z członkostwa w UE obowiązek przyjęcia euro, wyłączenie stosowania niektórych regulacji Traktatu fiskalnego (rozdziału III i IV, w tym wskazanych we wniosku jako przenoszące kompetencje art. 3, art. 5, art. 7, art. 8 oraz art. 10), jest tymczasowe, a pełne związanie się Traktatem nieuniknione (wniosek grupy posłów, s. 10).

Problem zgody na przeniesienie kompetencji organów władzy publicznej na skutek działania instytucji unijnych został zauważony przez Trybunał Konstytucyjny. W wyroku wydanym w sprawie o sygn. akt K 32/09 wyjaśnił on: „System Unii Europejskiej ma, jak wiadomo, dynamiczny charakter, co może prowadzić do zmian 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 dostosowania art. 90 ust. 1 Konstytucji do tych zmian w drodze wykładni zakładającej rezygnację z ograniczenia wynikającego z dopuszczenia przekazania kompetencji jedynie «w niektórych sprawach». Zmiana umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgody stosownie do postanowień art. 90 Konstytucji. [...] Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych [zob. pkt III.2 niniejszego pisma – uwaga własna] musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą. Art. 90 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przekazanie kompetencji «na podstawie umowy międzynarodowej». [...] Możliwe jest również przekazanie kompetencji w ramach uproszczonej procedury zmiany postanowień umowy, jednakże pod warunkiem zachowania triady ograniczeń konstytucyjnych stanowiących warunek *sine qua non* konstytucyjności przekazania. Umowa

międzynarodowa dopuszczająca uproszczoną procedurę zmiany swych postanowień odnoszących się do kompetencji organów państwowych będzie mogła zostać uznana za zgodną z Konstytucją pod warunkiem, że procedura ta nie wyłącza możliwości zastosowania wymagań składających się na triadę konstytucyjnych ograniczeń przekazywania kompetencji. Umowa dopuszczająca uproszczoną procedurę przekazywania kompetencji będzie zatem zgodna z Konstytucją, jeżeli dopuszczenie to nie wyklucza wyrażenia zgody w sprawie przekazania kompetencji w niektórych sprawach w tym trybie w drodze ustawy, stosownie do wymagań określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji, lub w referendum ogólnokrajowym”. W tym wyroku, rozważając konstytucyjność regulacji Traktatu z Lizbony wprowadzającej możliwość zastosowania tzw. procedury kładki (art. 48 ust. 7 TUE), Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że: „O zastosowaniu procedury określonej w artykule 48 ustęp 7 akapit drugi Traktatu o Unii Europejskiej Rada Europejska decyduje jednomyślnie, co oznacza, że Rzeczpospolita może zablokować tego rodzaju decyzję w przypadku, gdyby rozstrzygnięcie naruszało zasady przekazywania kompetencji określone w art. 90 Konstytucji w zakresie wskazanym przez wnioskodawcę jako wzorzec kontroli. Właściwe władze publiczne nie są więc pozbawione zdolności przestrzegania postanowień Konstytucji. [...] Prawodawca krajowy jest władny określić mechanizm kształtowania stanowiska parlamentu w sprawach «przekazanych» na podstawie artykułu 48 Traktatu o Unii Europejskiej, który zawiera rozwiązania zabezpieczające suwerenne prawa Rzeczypospolitej. [...] Przekazywanie kompetencji możliwe jest jedynie na zasadach określonych w art. 90 ust. 1-3 Konstytucji i z zastosowaniem tych zasad do ewentualnego przekazania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej, lecz nie w trybie zmiany umowy międzynarodowej, ale w trybie wykonania jej postanowień, czego dotyczy kwestionowany artykuł 48 ustęp 7”.

Sejm podziela pogląd Trybunału Konstytucyjnego, zgodnie z którym: a) każde przekazanie kompetencji organów władzy publicznej UE, w tym następujące w trybie wykonania postanowień instytucji unijnych, wymaga zgody przy zachowaniu triady wskazanej w art. 90 Konstytucji; b) ze względu na dynamikę zmian zachodzących w UE (w strefie euro) konieczne jest udzielenie takiej zgody bezpośrednio przed przekazaniem kompetencji, gdyż w przeciwnym razie przedwczesna zgoda mogłaby być interpretowana jako uznanie, że doszło do przekazania kompetencji i wyrażenia zgody na „przyszłe”, nie do końca określone

warunki (wstąpienia do strefy euro); c) polskie organy państwowe w swoich działaniach zabezpieczają suwerenne prawa Rzeczypospolitej, to jest nie mogą podjąć działań, które pozwoliłyby na przeniesienie kompetencji bez zachowania ww. triady.

3.4. Ustosunkowując się do szczegółowych zarzutów (materialnoprawnych) związanych z tezą, że na podstawie art. 3, art. 5 art. 7, art. 8 oraz art. 10 Traktatu fiskalnego doszło (może dojść) do przekazania kompetencji organów władzy państwowej trzeba wskazać co następuje.

Wnioskodawca kwestionuje dopuszczalność przyjęcia przez Polskę, bez zastosowania w procedurze ratyfikacji umowy międzynarodowej art. 90 Konstytucji, obowiązku prawnomiędzynarodowego, które treścią jest: a) wprowadzenie do porządku krajowego automatycznego mechanizmu korygującego, który znajdowałby zastosowanie w przypadku znacznego odchylenia od celu średniookresowego albo ścieżki dostosowawczej, a polegał na podjęciu środków mających na celu skorygowanie odchylenia w określonym czasie (art. 3 ust. 1 lit e w związku z art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego); b) wprowadzenie do prawa krajowego mechanizmu korygującego w oparciu o wspólne zasady określone przez Komisję.

Odnosząc się do pierwszego zarzutu stwierdzić trzeba, że już sam wnioskodawca wyjaśnia, że „po stronie UE bezpośrednio dostrzegalny przyrost kompetencji nie następuje” (wniosek grupy posłów, s. 11). Dalszy wywód grupy posłów, w którym wskazuje się, że nakaz wprowadzenia automatycznie uruchamianego mechanizmu korygującego stanowi pośrednie przekazanie kompetencji Sejmowi na rzecz Komisji, jest ściśle związany z uprawnieniem do określenia wspólnych zasad, a zatem z drugim zarzutem wnioskodawcy, do którego Sejm odniesie się poniżej. Jak ustalił Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 33/12 oceniając konstytucyjność ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej nr 199/2011/UE: „Z art. 136 ust. 3 TFUE nie wynika, aby kompetencje wcześniej przynależne właściwym organom władzy państwowej znalazły się w sferze właściwości organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. W przepisie tym nie ma mowy ani o organizacji międzynarodowej, ani o kompetencji organu władzy państwowej, która miałaby być przekazywana. Zmiana art. 136 TFUE nie spowodowała wystąpienia relacji podległości wobec organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego)”. Zdaniem Sejmu powyższe ustalenia można odnieść

również do zobowiązania prawnomiędzynarodowego wynikającego z art. 3 ust. 1 lit. e w związku z art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego. Nie wskazuje się w nim żadnej instytucji unijnej, jako upoważnionej do wykonywania przekazanych kompetencji polskich organów władzy państwowej, nie może zatem dojść do przekazania kompetencji, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Jak słusznie wyjaśnia Minister Spraw Zagranicznych w swoim piśmie z 11 czerwca 2013 r., przedmiotowy przepis Traktatu fiskalnego może stanowić jedynie klasyczne przyjęcie przez państwo określonego obowiązku prawnomiędzynarodowego względem innych umawiających się stron traktatu, które, aby nie narazić się na odpowiedzialność prawnomiędzynarodową, powinny zostać wykonane. Tylko w tej perspektywie Traktat fiskalny „ogranicza” sferę działania państwa (wynikają z niego obowiązki, którym należy uczynić zadość; pismo Ministra Spraw Zagranicznych, s. 8 i 11). Już z tego powodu przywołany zarzut należy uznać za niezasadny.

Zdaniem Sejmu, jego prawo do kontroli Rady Ministrów wynikające z art. 95 ust. 2 Konstytucji nie jest ograniczone poprzez prawnomiędzynarodowy obowiązek wprowadzenia automatycznego mechanizmu korygującego. Treść przepisu omawianej umowy międzynarodowej dotyczy bowiem podjęcia środków mających na celu skorygowanie odchyłeń w określonym czasie (art. 3 ust. 1 lit. e zdanie 2 Traktatu fiskalnego). Zakłada zatem konieczność podjęcia działań: legislacyjnych (np. nowelizacji ustawy budżetowej; ustawy o finansach publicznych), faktycznych (np. działań prywatyzacyjnych, na rynku długu) lub innych, które będą miały wpływ na wydatki i dochody państwa w taki sposób, tak aby odchylenie – to jest stan nierównowagi budżetowej sektora publicznego zakłócający osiągnięcie i utrzymanie MTO – zostało skorygowane. Mechanizm korygujący nie dotyczy jednakże zagadnień kontroli Sejmu nad Radą Ministrów, w tym wykonania budżetu, którego konstytucyjną podstawę stanowi art. 226 ustawy zasadniczej. Kompetencje Sejmu wynikające z tej regulacji nie ulegają zmianie; nadal izba niższa w trybie art. 226 ust. 2 Konstytucji, będzie podejmowała decyzję w sprawie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów. Zwrócić trzeba uwagę na fakt, że mechanizm korygujący dotyczy całego sektora publicznego (rządowego i samorządowego), a wskazana przez wnioskodawców kompetencja Sejmu odnosi się jedynie do oceny wykonania budżetu państwa.

Artykuł 3 ust. 2 zdanie 3 Traktatu fiskalnego ustala, że „mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych”. Wnioskodawca

odmawia tej części normy prawnomiędzynarodowej jakiegokolwiek znaczenia prawnego (wniosek grupy posłów, s. 11): „Nie pomaga tu wcale [...] traktatowe zastrzeżenie, że jego konstrukcja «nie będzie naruszać uprawnień parlamentów narodowych»”. Sejm nie podziela tej tezy. Sam Traktat fiskalny nie różnicuje znaczenia prawnego swoich poszczególnych przepisów, posiadają one tę samą rangę. Zgodnie zatem z wykładnią systemową, automatyzm mechanizmu korygującego nie może oznaczać pozbawienia parlamentu jego kompetencji kontrolnych oraz budżetowych. Na takie rozumienie art. 3 ust. 1 lit. e zdanie 1 Traktatu fiskalnego pozwala również jego zdanie drugie, w którym konkretyzowane jest zobowiązanie prawnomiędzynarodowe jako polegające na „podjęciu środków”, to jest aktywnym działaniu także parlamentu. Tym samym wykluczone jest takie definiowanie automatyzmu zastosowania mechanizmu korygującego, które na mocy przepisów Traktatu fiskalnego, bez udziału polskiego parlamentu, kształtowałoby strukturę wydatków i dochodów budżetowych.

Warto wspomnieć również o tym, że nakaz określenia w prawie krajowym skutków niedochowania unijnych reguł fiskalnych (zbliżonych do traktatowych) wynika z art. 6 ust. 1 lit. c dyrektywy 2011/85/UE. Nakaz traktatowy jest zatem częściowo konsumowany przez prawo unijne, które, zgodnie z zawartą w art. 2 Traktatu fiskalnego reguła kolizyjną, ma pierwszeństwo przed Traktatem fiskalnym. W tym zakresie, także z tego względu nie można zatem twierdzić, że doszło do naruszenia art. 90 Konstytucji.

Ponadto dodać należy, że art. 3 ust. 1 i ust. 2 Traktatu fiskalnego nie jest samowykonalny (*self-executing*, o samowykonalności przepisów umowy międzynarodowej i skutkach dla oceny ich konstytucyjności, zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04), lecz zobowiązuje państwo do wprowadzenia określonej regulacji (automatycznego mechanizmu korygującego) do krajowego porządku prawnego. To, jaki kształt normatywny przybierze ta regulacja, zależy od polskiego parlamentu i dopiero akt normatywny określający formułę i działanie mechanizmu może zostać poddany ostatecznej ocenie jego zgodności z Konstytucją. Warto zwrócić uwagę, że przepisy Traktatu fiskalnego umożliwiają (a nawet jest to zalecane), aby regulacja mechanizmu korygującego nastąpiła w akcie rangi konstytucyjnej, co w przypadku Polski oznacza ustawę o zmianie Konstytucji. „Zakorzenie” mechanizmu korygującego w ustawie zasadniczej wyłączyłoby możliwość oceny, w aspekcie materialnym, jego konstytucyjności.

3.5. Odnosząc się do zarzutu wprowadzenia mechanizmu korygującego w oparciu o wspólne zasady ustalone przez Komisję, a zatem ograniczenia „suwerennego władztwa w zakresie stanowienia prawa”, wskazać trzeba, że interpretacja art. 3 ust. 2 zdanie 1 Traktatu fiskalnego musi uwzględniać traktatowy zakaz naruszania praw parlamentów narodowych. Komisja, ustalając wspólne zasady, musi uwzględnić tę normę, w przeciwnym razie jej zalecenia stanowiłyby akt nieobjęty upoważnieniem wynikającym z art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego.

W związku z powyższym, Sejm wyraża pogląd podzielany także przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej: także jako *Bundesverfassungsgericht* albo BVerfG) oraz francuską Radę Konstytucyjną (*Conseil Constitutionnel*), zgodnie z którym art. 3 ust. 2 zdanie drugie Traktatu fiskalnego może być interpretowany wyłącznie w taki sposób, iż ogranicza się on do przepisów instytucjonalnych i nie przyznaje Unii Europejskiej (Komisji) uprawnienia do określania konkretnych wymogów materialnych w odniesieniu do kształtowania budżetów krajowych. Państwom – umawiającym się stronom – pozostawiona została wystarczająca swoboda kształtowania mechanizmu korygującego, a budżetowe uprawnienia ich parlamentów nie są (nie mogą zostać) naruszone. Wykluczone jest przeniesienie na Komisję konstytucyjnej odpowiedzialności za materialny kształt i procedurę uchwalenia budżetu (zob. wyrok BVerfG z 12 września 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1390/12 ...: „*Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SKSV beeinträchtigt bei summarischer Prüfung nicht die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages. Nach dieser Bestimmung stützen sich die Vertragsparteien bei der Einrichtung des Korrekturmechanismus auf gemeinsame, von der Europäischen Kommission vorzuschlagende Grundsätze, die insbesondere die Art, den Umfang und den zeitlichen Rahmen der auch unter außergewöhnlichen Umständen zu treffenden Korrekturmaßnahmen sowie die Rolle und Unabhängigkeit der auf nationaler Ebene für die Überwachung der Defizit- und Schuldenstandskriterien zuständigen Institutionen betreffen. Art. 3 Abs. 2 Satz 3 SKSV betont allerdings, dass dieser Korrekturmechanismus die Vorrechte der nationalen Parlamente uneingeschränkt wahren muss. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 SKSV kann daher nur so verstanden werden, dass er sich auf die institutionellen Bestimmungen beschränkt und der Europäischen Kommission keine Befugnis zu konkreten materiellen*

Vorgaben für die Gestaltung der Haushalte verleiht"; zob. Conseil constitutionnel, Décision n°2012-653 DC z dnia 9 sierpnia 2012 r. „[...] *qu'elles laissent par suite aux États la liberté de définir ces modalités et ces mesures dans le respect de leurs règles constitutionnelles; qu'il ressort de la dernière phrase du paragraphe 2 que ce mécanisme de correction ne peut porter atteinte aux prérogatives des parlements nationaux*” <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2012/2012-653-dc/decision-n-2012-653-dc-du-09-aout-2012.115444.html>).

Komisja wyznaczając wspólne zasady uwzględniła ww. traktatową przesłankę, wskazując jako element pierwszej wspólnej zasady zakaz naruszania uprawnień parlamentów (zasada nr 1: Status prawny „Mechanizm korygujący jest włączony do prawa krajowego [...] nie narusza uprawnień parlamentów narodowych”).

Nie dochodzi zatem do naruszenia uprawnień budżetowych Sejmu i Senatu wskazanych w art. 219 ust. 1 Konstytucji, czy też – szerzej – uprawnień ustawodawczych, o których mowa w art. 95 ust. 1 w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji.

Na marginesie trzeba dodać, że zgodnie z art. 219 ust. 2 Konstytucji: „Zasady i tryb opracowywania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa”. Przepis Konstytucji nie określa normatywnej treści ww. zasad i trybu, pozostawiając ustawodawcy szeroki zakres swobody regulacyjnej (M. Zubik, *Budżet państwa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2001, s. 134, 137). Powinien on zatem tak ukształtować ww. zasady i tryb, aby wypełnić również zobowiązania prawnomiędzynarodowe, które mogą zakładać utrzymanie, przez ustalony czas, określonych parametrów polityki gospodarczej, w tym budżetowej (np. przy zaciągnięciu pożyczki z Banku Światowego, utrzymaniu linii kredytowej w ramach Międzynarodowego Funduszu Walutowego, itp.). Sam nakaz uwzględnienia wspólnych zasad ustalonych przez Komisję podczas kreacji mechanizmu korygującego, w sytuacji, gdy z samego Traktatu fiskalnego wynika, że mechanizm korygujący ma zostać wprowadzony do porządku krajowego na skutek działań krajowego prawodawcy, nie może naruszyć ww. przepisu Konstytucji i stanowić o przeniesieniu na Komisję wskazanego tam uprawnienia Sejmu i Senatu.

Kompetencja polskiego parlamentu do wykonania konstytucyjnego upoważnienia z art. 219 ust. 2 Konstytucji nie może ulec ograniczeniu także ze względu na traktatowy zakaz naruszania praw parlamentów narodowych.

Przypomnieć należy, że mechanizm korygujący dotyczy całego sektora publicznego, a wspólne zasady ustanowione przez Komisję odnoszą się także do samorządu terytorialnego. Zagadnienie finansów samorządu terytorialnego, do których odnosi się art. 167 Konstytucji, wnioskodawcy pomijają. W związku z zasadą skargowości Sejm także nie odnosi się to tej kwestii.

Po przystąpieniu Polski do strefy euro, część wspólnych zasad zostanie skonsumowana przez prawo UE (zob. rozporządzenie nr 473/2013/UE, art. 4 „wspólny harmonogram budżetowy” i art. 5 „niezależne organy monitorujące zgodność z regułami budżetowymi”).

3.6. Podsumowując, Sejm nie podziela stanowiska wnioskodawcy, że rozszerzenie zakresu stosowania przez Polskę przepisów Traktatu fiskalnego o art. 3 ust. 1 lit. e oraz art. 3 ust. 2 spowoduje przyrost kompetencji po stronie UE i jej instytucji (Komisji). Z tego powodu nie było zatem zasadne uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację w trybie uwzględniającym art. 90 Konstytucji.

Ponadto, Sejm pragnie podkreślić, iż zobowiązania traktatowe mobilizujące do trwałej redukcji zadłużenia sektora rządowego i samorządowego stanowią realizację wartości konstytucyjnej zapewnienia równowagi finansów publicznych, do której zobowiązane są organy władzy publicznej.

3.7. Artykuł 5 ust. 1 oraz ust. 2 Traktatu fiskalnego, zdaniem wnioskodawców, przekazuje uprawnienia Sejmu i Rady Ministrów wyrażone w art. 219 ust. 1 oraz art. 221 Konstytucji; określone w art. 5 Traktatu fiskalnego partnerstwo budżetowe oraz gospodarcze tworzy całkowicie nowe kompetencje po stronie Rady oraz Komisji. Sejm nie podziela tego poglądu. Jak wykazano w pkt I pisma, konkretyzacja uprawnień instytucji unijnych do zatwierdzania i monitorowania ww. programów następuje w prawie UE, do którego art. 5 Traktatu fiskalnego wprost odsyła. Objęte procedurą nadmiernego deficytu państwo, zgodnie z art. 126 ust. 7 TFUE, może zostać wezwane przez Radę działającą na zlecenie Komisji, aby podjąć działania w celu redukcji nadmiernego deficytu; o podjętych działaniach państwo informuje Radę i Komisję (art. 3 ust. 3 i ust. 4 rozporządzenia nr 1467/97/WE).

Obowiązek przygotowania wspólnego harmonogramu budżetowego oraz programu gospodarczego przewiduje również rozporządzenie nr 473/13/UE (zob. szczegółowo pkt I pisma). Także sam art. 5 wskazuje, że kompetencje Rady i Komisji swoje źródło czerpią z unijnego porządku prawnego („Treść i formę takich programów określa prawo Unii Europejskiej. Przekazywanie tych programów Radzie [...] i Komisji [...] do zatwierdzenia i ich monitorowania będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu”; zob. także pkt 10 preambuły do Traktatu fiskalnego: „Przyjmując do wiadomości, że 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”).

Sejm zajmuje zatem stanowisko zbieżne z poglądami wyrażonymi w wyrokach francuskiego, niemieckiego i austriackiego sądu konstytucyjnego, że art. 5 ust. 1 Traktatu fiskalnego nie przewiduje bezpośredniej „ingerencji” organów unijnych w krajowe prawodawstwo w zakresie budżetu państwa i nie przekazuje praw zwierzchnich (zob. Conseil constitutionnel, Décision n°2012-653 DC, Nrb. 32; wyrok BVerfGE sygn. akt 2 BvR 1390/12, Nrb. 207; wyrok austriackiego VerfGH o sygn. akt SV 1/2013-15, pkt. 6.1, s. 85).

3.8. Artykuł 7 Traktatu fiskalnego modyfikuje, zdaniem wnioskodawcy, art. 126 ust. 6 TFUE i przekazuje tym samym kompetencje Rady Ministrów (art. 146 ust. 1, ust. 4 pkt. 9 Konstytucji) oraz Sejmu i Senatu (art. 95 ust. 1 Konstytucji). Na wstępie Sejm pragnie wskazać, że możliwość rozstrzygnięcia kwestii zgodności Traktatu fiskalnego z TFUE leży poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego (zważywszy hierarchię źródeł prawa przyjętą w Konstytucji należy uznać, że byłaby to kontrola pozioma; wyłączne prawo do stwierdzenia naruszenia zobowiązania unijnego posiada Trybunał Sprawiedliwości UE – art. 258 oraz art. 259 TFUE; o rozdzielności kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE oraz Trybunału Konstytucyjnego zob. wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09). Ponadto, stwierdzić trzeba, że wobec brzmienia art. 2 Traktatu fiskalnego należy podać w wątpliwość możliwość niezgodnego z prawem UE zmodyfikowania treści art. 126 TFUE przez przepis Traktatu fiskalnego. Natomiast co do kwestii przekazania kompetencji polskich organów władzy publicznej, warto wyjaśnić co następuje.

Ze względu na fakt, że Polska jest objęta derogacją (art. 4 Aktu dotyczącego warunków przystąpienia; Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864) art. 7 Traktatu fiskalnego nie będzie miał do niej zastosowania do czasu uchylenia derogacji. Zdaniem Sejmu, nawet złożenie oświadczenia, wyrażającego wolę wcześniejszego związania się wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułu III, nie może doprowadzić do uzyskania możliwości uczestniczenia w decyzji Rady o stwierdzeniu nadmiernego deficytu. Zgodnie z art. 139 ust. 4 lit. b TFUE prawa głosu członków Rady reprezentujących państwa członkowskie objęte derogacją są zawieszane podczas przyjmowania przez Radę środków odnoszących się do nadmiernego deficytu, dotyczących państw członkowskich, których walutą jest euro (art. 126 ust. 6-8, ust. 12 i ust. 13 TFUE). W związku z powyższym, nałożony na nią obowiązek popierania wniosków i zaleceń Komisji nie będzie możliwy do spełnienia, gdyż prawo głosu przedstawiciela Polski w Radzie (ECOFIN) w przypadku głosowania nad tymi wnioskami i zaleceniami będzie zawieszane. Natomiast zgodnie z nakazem interpretacji regulacji traktatowych w zgodzie z prawem UE oraz ich stosowaniem wyłącznie w takim zakresie (art. 2 oraz art. 7 *in principio* Traktatu fiskalnego) art. 126 ust. 6 w związku z art. 126 ust. 13 w związku z art. 139 ust. 4 lit. b TFUE nie może ulec zmianie, to jest państwo objęte derogacją nie może uczestniczyć w głosowaniu nad rozstrzygnięciem – stwierdzeniem nadmiernego deficytu – dotyczącym państwa, którego walutą jest euro. Można zatem uznać, że zobowiązanie wynikające z art. 7 Traktatu fiskalnego, w przypadku złożenia przez Polskę oświadczenia, o którym mowa w art. 14 ust. 5 Traktatu fiskalnego, byłoby niemożliwe do spełnienia (zob. art. 61 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu z dnia 23 maja 1969 r., Dz. U. 1990 r. Nr 74, poz. 439), a zatem niewiążące. Ponadto, do czasu uchylenia derogacji, art. 7 Traktatu fiskalnego nie nakłada na państwa strefy euro obowiązku popierania wniosku Komisji o stwierdzenie nadmiernego deficytu w przypadku Polski (stwierdzenie nadmiernego deficytu przy zastosowaniu art. 7 Traktatu fiskalnego może nastąpić wyłącznie wobec państwa strefy euro; zob. także art. 126 ust. 13 TFUE zakładający wyłączenie głosu przedstawiciela państwa w Radzie, wobec którego stwierdza się istnienie nadmiernego deficytu).

Jak wynika z literatury oraz orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE istotą obligacji wynikającej z art. 7 Traktatu fiskalnego nie jest przeniesienie na Komisję nowych kompetencji. Uprawnionymi i zobowiązanymi na

podstawie tego przepisu są bowiem „jedynie” państwa członkowskie. Regulacja traktatowa jest zatem przykładem prawnomiędzynarodowego samozwiązania się (niem. *Selbstbindung*; ang. *self-binding*) państw członkowskich, to jest samodzielnego i niezależnego od instytucji unijnych ograniczenia swobody decyzyjnej w Radzie. Jak bowiem już wskazano Traktat fiskalny nie stanowi części prawa UE; został zawarty poza ramami prawnymi UE. Uprawnionymi do żądania określonego zachowania są umawiające się strony związane tą regulacją, a nie Komisja. Źródłem zobowiązania jest zaś, pozostająca poza reżimem prawa UE, umowa międzynarodowa zawarta między niektórymi państwami członkowskimi, a nie wniosek albo zalecenie Komisji, które umawiające się strony są obowiązane popierać. Podsumowując, umawiające się strony nie są podporządkowane Komisji (nie przekazują jej kolejnych kompetencji), lecz związane są wzajemnie prawnomiędzynarodowym zobowiązaniem, choć oczywiście art. 7 Traktatu fiskalnego wzmacnia pozycję faktyczną i prawną Komisji (S. Peers, *Towards a New Form of EU Law? The Use of EU Institutions outside the EU Legal Framework*, „European Constitutional Law Review” 2013, nr 9, s. 51; C. Callies/C. Schoenfleisch, *op. cit.*, s. 482; wyrok austriackiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 3 października 2013 r., sygn. akt SV 1/2013-15, s. 72; wyrok BVerfGE z 12 września 2012 r, sygn. akt 2 BvR 1390/12).

3.9. Odnosząc się do zarzutu przekazania na mocy art. 8 Traktatu fiskalnego na rzecz Trybunału Sprawiedliwości UE kompetencji polskiej władzy sądowniczej, w tym Trybunału Konstytucyjnego (art. 10 ust. 1 oraz ust. 2, art. 188 Konstytucji), trzeba wskazać co następuje.

Na podstawie art. 273 TFUE Trybunał Sprawiedliwości UE może zostać upoważniony w drodze kompromisu do orzekania w każdym sporze między państwami członkowskimi, związanym z przedmiotem traktatów założycielskich UE. Przepis ten jest objęty zgodą na przekazanie kompetencji organów władzy państwowej wyrażoną w drodze art. 90 Konstytucji; akceptacja takiego kształtu regulacji unijnej została wyrażona w procesie ratyfikacji Traktatu akcesyjnego (art. 273 TFUE to dawny art. 239 TWE), a zatem wyraził ją suweren w drodze referendum. Skorzystanie z tego uprawnienia przez Polskę stanowić będzie jedynie aktualizację kompetencji, o której mowa w wyroku Trybunału Konstytucyjnego

o sygn. akt Kp 3/08. Nie ma zatem potrzeby ponownego wyrażania zgody, w trybie przewidzianym przez art. 90 Konstytucji, na skorzystanie z tej kompetencji.

Wnioskodawca podnosi, że warunki zastosowania art. 273 TFUE nie zostały spełnione, gdyż Traktat fiskalny nie dotyczy „przedmiotu Traktatów [unijnych – uwaga własna]”. Sejm podziela pogląd wyrażony przez Ministra Spraw Zagranicznych, iż taki związek istnieje, gdyż Traktat fiskalny dotyczy koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich (zob. wywód w piśmie Ministra Spraw Zagranicznych, s. 19). Należy zwrócić uwagę na wyjaśnienia Trybunału Sprawiedliwości UE w wyroku w sprawie T. Pringle przeciwko Irlandii (wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 27 listopada z 2012 r. w sprawie C 370/12 Th. Pringle przeciwko Irlandii). Stwierdził on, że powiązanie z przedmiotem traktatów unijnych w rozumieniu art. 273 TFUE istnieje w przypadku, gdy spór poddany pod rozstrzygnięcie w drodze kompromisu (wypowiedź Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczyła wykładni lub stosowania TEMS) dotyczy albo może dotyczyć wykładni lub stosowania przepisów prawa Unii. Ze względu na liczne odesłania w przepisach Traktatu fiskalnego do prawa UE, oraz ogólną klauzulę interpretacyjną z art. 2 Traktatu fiskalnego, potrzeba wykładni prawa unijnego podczas rozstrzygania sporu na podstawie art. 8 Traktatu fiskalnego z pewnością nastąpi. Wobec powyższego powierzenie Trybunałowi w art. 8 Traktatu fiskalnego kompetencji do rozstrzygania wskazanych tam spraw (oceny spełnienia zobowiązania, o którym mowa w art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego; ocena wykonania wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE i nałożenie sankcji finansowej) wypełnia warunki określone w art. 273 TFUE. Jednak nawet gdyby przyjąć optykę wnioskodawcy, iż nie został spełniony warunek poddania Trybunałowi Sprawiedliwości UE sporu na podstawie kompromisu, to także wówczas nie doszłoby do przekazania kompetencji krajowych organów władzy państwowej, gdyż art. 8 Traktatu fiskalnego nie znalazłby zastosowania (zob. klauzulę interpretacyjną z art. 2 Traktatu fiskalnego).

Poddanie się jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE przez państwa członkowskie w celu rozstrzygnięcia sporu między nimi stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla „klasycznego” prawa międzynarodowego (np. poddanie sporu pod rozstrzygnięcie Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości; zob. art. 36-37 jego Statutu; Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.), a nie prawa unijnego. Żaden polski organ państwowy nie jest władny dokonać rozstrzygnięcia takiego sporu międzypaństwowego; nie jest dopuszczalne, aby kontroli jednego państwa podlegały

akty, działania, roszczenia innego państwa w myśl zasady *par in parem non habet imperium* (na przeszkodzie stoi m.in. immunitet państwa, zob. wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 3 lutego 2012 r. w sprawie Niemcy przeciwko Włochom; <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf>; postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 2010 r., sygn. akt IV CSK 465/09; zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji organów władzy sądowniczej podmiotom międzynarodowym* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 430). A zatem, w tym przypadku nie może być mowy o „przekazaniu” kompetencji organów władzy państwowej.

Osobnego komentarza wymaga ocena zarzutu przekazania kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał Sprawiedliwości UE, zgodnie z art. 8 Traktatu fiskalnego, ma oceniać, czy państwo członkowskie naruszyło swoje zobowiązanie określone w art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego, to jest wprowadzenia do prawa krajowego reguły fiskalnej oraz mechanizmu korygującego. Trybunał Sprawiedliwości UE jest sądem międzynarodowym i bada, czy państwo wykonało swoje zobowiązanie prawnomiędzynarodowe. Nie orzeka zatem w przedmiocie wertykalnej zgodności przepisów prawa (czego skutkiem może być derogacja jednej z kolidujących norm) i nie występuje jako sąd prawa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny. Wynikającym z art. 3 ust. 2 Traktatu fiskalnego zobowiązaniem jest przyjęcie określonego aktu normatywnego. Sąd międzynarodowy ocenia regulację krajową (fakt jej obowiązywania i treść) wyłącznie w tym aspekcie. Bada działanie państwa, gdyż akty prawa krajowego są faktami dla sądu międzynarodowego (zob. K. Grzybowski, *Trybunały Międzynarodowe a prawo wewnętrzne*, Warszawa 2012 [reprint] wydania z 1932 r., s. 23 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem, w szczególności por. wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie pewnych interesów niemieckich na polskim Górnym Śląsku [1926]; I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, Oxford 2003, s. 39). Skutkiem wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE nie będzie derogacja aktu krajowego, lecz stwierdzenie niewykonania zobowiązania. Z tych powodów kompetencja Trybunału Konstytucyjnego nie może zostać ograniczona przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Warto dodać, że sąd międzynarodowy, w tym przypadku Trybunał Sprawiedliwości UE, jest związany rozstrzygnięciami sądów krajowych odnoszących się do badanego aktu normatywnego, w tym orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego (ocenia jego

treść zgodną z linią orzeczniczą najwyższych organów sądowych). Prawo Trybunału Sprawiedliwości UE do ww. oceny nie wpływa na kognicję Trybunału Konstytucyjnego do oceny hierarchicznej zgodności aktów normatywnych, a w razie stwierdzenia niezgodności – do usunięcia danej regulacji z systemu prawa.

Sejm nie podziela również poglądu grupy posłów o przekazaniu kompetencji władzy sądowniczej poprzez upoważnienie Trybunału Sprawiedliwości UE do nałożenia sankcji finansowej na państwo członkowskie na podstawie art. 260 TFUE. Jak powyżej wskazano, żaden organ państwowy nie posiada kompetencji do wymierzenia innemu państwu sankcji finansowej. Natomiast argument, iż na podstawie art. 8 Traktatu fiskalnego następuje rozszerzenie zakresu obowiązywania art. 260 TFUE jest nieprzekonujący. Podstawy prawnej poddania się jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości UE oraz ukształtowania mechanizmu sankcyjnego poszukiwać należy w art. 273 TFUE. Artykuł 8 Traktatu fiskalnego odsyła do art. 260 TFUE jedynie w zakresie, w jakim przepis ten częściowo określa sposób „wyliczenia” sankcji finansowej. Pozostałe jej elementy są ustalone wprost w art. 8 Traktatu fiskalnego; określa on formę kary – ryczałt albo okresową karę pieniężną – oraz jej górną wysokość. Zastosowanie takiej techniki prawotwórczej nie może oznaczać ograniczenia (przekazania) kompetencji władzy sądowniczej. Z analogicznym rezultatem – wykluczającym uznanie, że mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji w ww. zakresie – mielibyśmy do czynienia, gdyby umawiające się strony postanowiły nadać art. 8 ust. 2 Traktatu fiskalnego treść zbliżoną albo tożsamą z art. 260 TFUE (co do sposobu ustalania sankcji), bez stosowania odesłania. Wybór pomiędzy tymi dwiema technikami jest z perspektywy art. 90 Konstytucji neutralny.

Natomiast ocena zgodności art. 8 Traktatu fiskalnego z przepisami TFUE (art. 126 ust. 10 TFUE) pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Podkreślić jedynie należy, że ewentualna kolizja regulacji traktatowej z unijną uniemożliwiłaby stosowanie pierwszej z wymienionych (art. 2 Traktatu fiskalnego). Również sądy konstytucyjne Austrii i Niemiec nie uznały, iż na podstawie art. 8 Traktatu fiskalnego dochodzi do przekazania praw zwierzchnich (zob. BVerfG sygn. akt 2 BvR 1390/12; VerfGH sygn. akt SV 1/2013-15).

3.10. Zdaniem Sejmu także art. 10 Traktatu fiskalnego odsyła do korzystania z instrumentarium unijnego (wzmocnionej współpracy, o której mowa w art. 20 TUE, mechanizmu art. 136 TFUE). Nie przekazuje na poziom UE żadnych kompetencji

organów państwowych, w tym zagwarantowanego dla Rady Ministrów prawa do prowadzenia polityki zagranicznej (art. 146 ust. 1 *in fine* Konstytucji). Sejm nie podziela poglądu wnioskodawcy, iż z art. 10 Traktatu fiskalnego wynika obowiązek (automatyzm) korzystania z ww. instrumentów unijnych. Artykuł 10 wspomina jedynie o gotowości do aktywnego z nich korzystania (ang. *stand ready to make active use*; niem. *sind bereit*). Skorzystanie ze wzmocnionej współpracy będzie wyrazem a nie ograniczeniem zdolności do prowadzenia polityki zagranicznej.

3.11. Jak wynika z przedstawionego wywodu, na podstawie wskazanych przez wnioskodawcę – grupę posłów – przepisów Traktatu fiskalnego nie dochodzi do przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji władzy państwowej w niektórych sprawach. Poza zakresem rozważań pozostawiać można zatem kwestię oceny, czy złożenie wniosku o stwierdzenie niekonstytucyjności trybu ratyfikacji przedmiotowej umowy międzynarodowej nie jest przedwczesne, wobec związania się przez Polskę wyłącznie regulacjami tytułu V Traktatu fiskalnego.

3.12. W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, nie można odnaleźć argumentów przemawiających za koniecznością ratyfikacji Traktatu fiskalnego w trybie art. 90 Konstytucji. Tym samym właściwym trybem podjęcia tej decyzji była procedura zwykła, zgodnie z art. 89 Konstytucji. Konsekwencją tych ustaleń jest stwierdzenie nieadekwatności wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli; zastosowanie art. 90 Konstytucji nie byłoby bowiem właściwym trybem wyrażania zgody na ratyfikację Traktatu fiskalnego.

Tym samym należy uznać, że ustawa ratyfikacyjna **nie jest niezgodna** z art. 90 Konstytucji.

IV. Naruszenie Regulaminu Senatu

1. Zarzuty wnioskodawcy

1.1. Wnioskodawca – grupa senatorów – wskazuje, iż w trakcie prac nad ustawą ratyfikacyjną doszło do poważnych regulaminowych uchybień proceduralnych. Prowadzą one do stwierdzenia, że w przypadku ustawy ratyfikacyjnej nie został zachowany tryb ustawodawczy (wniosek grupy senatorów, s. 4). Kluczowym przepisem Regulaminu Senatu, zdaniem wnioskodawcy naruszonym wielokrotnie, jest art. 34 ust. 2, o brzmieniu: „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”.

W trakcie prac na ustawą miały mieć miejsce poniższe nieprawidłowości:

- a) nastąpiło niezgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Senatu uzupełnienie porządku obrad, gdyż doszło do niego po rozpoczęciu obrad bez ważnego powodu; możliwość uzupełnienia porządku obrad bez zachowania terminu 3 dni na zapoznanie się z drukami senackim może nastąpić wyłącznie z ważnego powodu (wniosek grupy senatorów, s. 8);
- b) uzupełniono porządek obrad bez zgody na skrócenie terminu dostarczenia druków senackich nr 303 oraz 303A, stanowiących odpowiednio tekst ustawy ratyfikacyjnej oraz stanowisko komisji senackich dotyczące ww. ustawy wraz z wnioskiem mniejszości o jej odrzucenie, a zatem niezgodnie z art. 34 ust. 2 Regulaminu Senatu (wniosek grupy senatorów, s. 6-7);
- c) porządek obrad uzupełniono po jego uchwaleniu o sprawę, która wymagała zapoznania się z drukami senackimi, podczas gdy art. 34 ust. 2 Regulaminu Senatu wyłącza taką możliwość („[...] w dowolnym momencie posiedzenia włączyć można tylko sprawy, które nie wymagają zapoznania się z drukami senackimi. Jeśli dopuścimy włączenie do porządku obrad nowego punktu wymagającego zapoznania się z drukami senackimi w dowolnym momencie, w trakcie

trwania obrad, konstrukcja «skrócenia» trzydniowego terminu na dostarczenie druków senackich straci swój sens. Skrócenie nie może bowiem oznaczać wyeliminowania takiego obowiązku. Sprowadzi to bowiem procedurę legislacyjną do absurdu, kiedy senatorowie będą zmuszeni do procedowania bez znajomości przedmiotu procedowania, np. poprzez dostarczenie druków w trakcie lub wręcz po zakończeniu procedowania”, wniosek grupy senatorów, s. 6);

- d) niewłaściwie zastosowano art. 34 ust. 2 Regulaminu Senatu, gdyż uzyskano taki sam „efekt” (skutek), co zastosowanie konstytucyjnego trybu pilnego (wniosek grupy senatorów, s. 7);
- e) nie dostarczono druków senackich nr 303 oraz 303A w komplecie (nie zawierały Traktatu fiskalnego) albo nie dostarczono ich w ogóle do momentu rozpoczęcia procedowania (druki zawierające wyłącznie ustawę ratyfikacyjną zostały częściowo dostarczone już w trakcie procedowania; wniosek grupy senatorów, s. 7);
- f) w trakcie prac legislacyjnych senatorom przedstawiono opinię prawną Biura Legislacyjnego Senatu z 20 lutego 2013 r. zawierającą błędne wnioski co do zakresu związania Polski Traktatem fiskalnym i sposobu jego dalszego procedowania odnośnie do jego wejścia w życie.

1.2. Powyższe uchybienia regulaminowe stanowią naruszenie art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji (autonomia regulaminowa Senatu), art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze Konstytucji (zasada mandatu przedstawicielskiego), art. 121 ust. 2 zdanie 1 (prawo Senatu do ustosunkowania się do ustawy w terminie 30 dni), art. 7 oraz art. 2 Konstytucji (zasada legalizmu).

2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Grupa senatorów jako wzorce kontroli formalnej wskazała art. 2 oraz art. 7 Konstytucji. Analiza wymienionych przez wnioskodawcę zarzuconych naruszeń Konstytucji skłania do przyjęcia stanowiska, że stawia on zarzut niedochowania wymaganego trybu uchwalania ustawy – naruszenia trybu legislacyjnego.

Konstytucyjne warunki dotyczące procedury stanowienia ustaw zostały uregulowane w art. 118-123 ustawy zasadniczej. W praktyce orzeczniczej Trybunału

Konstytucyjnego każdy z nich stanowił samodzielną podstawę oceny naruszenia wymogów określonych w tych przepisach ustawy zasadniczej (zob. na przykład wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06 i 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06 – wzorcami kontroli był art. 119 ust. 1 Konstytucji; 19 kwietnia 2006 r., sygn. akt K 6/06 i 24 marca 2004 r., sygn. akt K 37/03 – wzorcami kontroli były art. 118 ust. 1, ust. 3 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji; 24 czerwca 2002 r., sygn. akt K 14/02 – wzorcami kontroli były art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji). Natomiast ogólny nakaz dochowania trybu stanowienia aktu normatywnego jest rekonstruowany przez Trybunał na podstawie: art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08; 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 24 czerwca 2004 r., sygn. akt K 14/02; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98), art. 2 w związku z art. 7 Konstytucji (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07) albo wskazanym w odrębnie art. 2 i art. 7 Konstytucji (zob. wyroki TK z: 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03).

W wyroku z 16 lipca 2009 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził: „Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji” (sygn. akt Kp 4/08). Z powyższego wynika, że nakaz zachowania trybu ustawodawczego wywieść można z art. 2 i art. 7 Konstytucji, a mianowicie z wyrażonej w tych przepisach zasady legalizmu (*Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2009, s. 87; zob. jednak postanowienie TK z 29 sierpnia 2006 r., sygn. akt Tw 14/06) oraz zasady poprawnej (prawidłowej) legislacji (W. Sokolewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. V, Warszawa 2007, komentarz do art. 2, s. 54).

W demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą bowiem być stanowione w trybie określonym przez Konstytucję (*Proces...*, s. 87). Należy podkreślić, że niezachowanie 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 (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98; *Proces...*, s. 88-89).

W związku z powyższym uznać należy wskazane wzorce kontroli za adekwatne.

2.2. W przypadku postawienia zarzutu naruszenia konstytucyjnego wymogu dochowania drogi ustawodawczej poza sporem pozostaje konieczność wskazania szczegółowego wzorca konstytucyjnego odnoszącego się do naruszenia konkretnej czynności w procesie legislacyjnym uregulowanym w ustawie zasadniczej. Takim konstytucyjnym rozstrzygnięciem, określającym pewien etap, czynność legislacyjną, jest warunek, by każdy projekt ustawy był uchwalany przez Sejm po przeprowadzeniu trzech czytań (art. 119 ust. 1 Konstytucji). Naruszenie go oznaczałoby niekonstytucyjność aktu normatywnego (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Ponadto, wymogi wynikające z ustawy zasadniczej dotyczą także zagadnień wykonania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1-3 Konstytucji), poprawek (art. 119 ust. 2-3), zakresu kompetencji Senatu (art. 121 ust. 2 Konstytucji; zob. wyroki TK z: 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; 18 kwietnia 2012 r., sygn. akt K 33/11), wymaganej większości (art. 120 Konstytucji), pilnego trybu uchwalania ustaw (art. 123 Konstytucji), ustosunkowania się Sejmu do przedłożenia senackiego (art. 121 ust. 3 Konstytucji).

Grupa senatorów jako podstawę badania wskazuje art. 121 ust. 2 zdanie 1 Konstytucji. Naruszenie regulaminu izby wyższej ma prowadzić do niekonstytucyjnego sposobu wyrażenia woli przez Senat w formie określonej w ww. przepisie konstytucyjnym (w badanej sprawie – przyjęcia ustawy). Wzorzec kontroli stanowi: „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”.

2.3. Wnioskodawca jako kolejny wzorzec kontroli wskazuje art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji. Na podstawie art. 124 ustawy zasadniczej do Senatu stosuje się odpowiednio art. 112 Konstytucji, zgodnie z którym: „Organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu określa regulamin Sejmu uchwalony przez Sejm”.

Trybunał Konstytucyjny akceptuje wskazanie art. 112 Konstytucji jako wzorca kontroli, w przypadku podniesienia zarzutu niedochowania konstytucyjnych

warunków drogi ustawodawczej wynikającego z naruszenia regulaminu izby (zob. przykładowo wyrok TK z 23 lutego 2006 r., sygn. akt K 4/06).

2.4. Dochowanie trybu ustawodawczego jest przesłanką dojścia ustawy do skutku. Zachowanie konstytucyjnego wzorca określającego postępowanie legislacyjne wymaga w pierwszej kolejności przyjęcia ustawy w trybie określonym przepisami Konstytucji.

Przepisy konstytucyjne nie regulują jednak procesu ustawodawczego w sposób całościowy. Konstytucja ustanawia jedynie zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Zgodnie z zasadą autonomii izb parlamentu, kwestie szczegółowe zostały pozostawione do unormowania w regulaminie izby. Także regulacje ustawowe określają niektóre zagadnienia procedury legislacyjnej, m.in. wprowadzając obowiązek uzyskania opinii określonych podmiotów. Kwestia skutków prawnych niezachowania przepisów ustaw i regulaminu izb, które równocześnie nie stanowiły naruszenia elementów procedury uregulowanej w Konstytucji, była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego.

Początkowo Trybunał Konstytucyjny uznawał, że będzie badał, czy doszło do dochowania wszystkich elementów procedury prawodawczej, a w przypadku stwierdzenia naruszenia, będzie je ocenił także w kategoriach niezgodności z Konstytucją (zob. wyrok TK z 24 czerwca 1998 r., sygn. akt K 3/98). W późniejszych orzeczeniach Trybunał wyraźnie wskazywał wszakże, że kontrola formalna przybiera ograniczony charakter i w związku z tym „nie każde uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji” (zob. wyrok TK w pełnym składzie z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; zob. także wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06), a „samo ustalenie faktu naruszenia przepisów ustawy o związkach zawodowych w procesie ustawodawczym dotyczącym innego aktu normatywnego nie musi jednak przesądzać o automatycznej niekonstytucyjności tego ostatniego ze względu na naruszenie konstytucyjnych zasad państwa prawnego i praworządności” (wyrok TK z 18 stycznia 2005 r., sygn. akt K 15/03). Uchybienia procedury prawotwórczej unormowanej w Regulaminie Sejmu lub ustawie stanowią jednocześnie naruszenie Konstytucji tylko wtedy, gdy prowadzą do: „[...] naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają postom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie

poszczególnych przepisów i całości ustawy” (*ibidem*). W kolejnych orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny rozszerzył zakres wzorca kontroli, a tym samym wymóg dochowania trybu ustawodawczego stał się bardziej rygorystyczny. Trybunał uznał bowiem, że niezgodne z Konstytucją jest także stanowienie norm ustawowych, jeżeli podmioty uczestniczące w procedurze legislacyjnej wprowadzają określone regulacje w niewłaściwym regulaminowo postępowaniu ustawodawczym lub w niewłaściwym stadium postępowania ustawodawczego (wyrok TK z 19 września 2008 r., sygn. akt K 5/07; zob. także wyrok TK z 4 listopada 2009 r., sygn. akt Kp 1/08; odnośnie do naruszonych uprawnień opiniodawczych por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07). Natomiast w wyroku z 16 lipca 2009 r. Trybunał stwierdził, że: „Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. [...] 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” (sygn. akt Kp 4/09). Ocena wagi naruszeń następuje także z punktu widzenia ich częstotliwości oraz okoliczności towarzyszących powstaniu naruszenia (*ibidem*).

W związku z powyższym należy przyjąć, że sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli proceduralnej podlega kwestia naruszenia przepisów Konstytucji regulujących poszczególne etapy procesu ustawodawczego, w tym takiego niedochowania norm regulaminowych, które prowadzi do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego. Za niezgodne z Konstytucją może zostać uznane także naruszenie przepisu ustawy lub regulaminu inne niż ww., gdy dotyczy istotnego, fundamentalnego elementu procedury ustawodawczej (zob. np. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; por. także wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/09).

2.5. Wnioskodawca wskazuje również art. 104 ust. 1 zdanie 1 Konstytucji, który na podstawie art. 108 Konstytucji znajduje odpowiednie zastosowanie do senatorów. Ten pierwszy przepis kreuje tzw. mandat wolny parlamentarzysty („Posłowie są przedstawicielami Narodu”). Zdaniem Sejmu, choć nie określa on konstytucyjnego etapu (czynności) procesu ustawodawczego, może stanowić wzorzec ich kontroli formalnej ze względu na to, że stosowany do senatorów determinuje sposób wykonywania przez nich mandatu, w tym sposób udziału w uchwalaniu ustaw.

3. Analiza zgodności

3.1. Na wstępie należy przedstawić senacki etap prac nad zaskarżoną ustawą. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację Traktatu fiskalnego została przyjęta bez poprawek na 27 posiedzeniu Senatu VIII kadencji 21 lutego 2013 r., w drugim dniu posiedzenia (zob. uchwała z dnia 21 lutego 2013 r.). Punkt dotyczący rozpatrzenia ww. ustawy został dodany w drugim dniu obrad Senatu (szerzej na ten temat zob. wniosek grupy senatorów, s. 5 oraz pismo Marszałka Senatu z 24 października 2013 r.).

3.2. Analiza trybu ustawodawczego musi w pierwszej kolejności doprowadzić do ustalenia, czy doszło do naruszenia przepisów regulujących proces legislacyjny. Dopiero wówczas można dokonać oceny, czy uchybienia te miały charakter istotny. Jak już wspomniano każde niedochowanie przepisów, w tym regulaminowych, regulujących konstytucyjne etapy drogi ustawodawczej trzeba uznać za fundamentalne naruszenia procesu legislacyjnego. Pozostałe uchybienia należy ocenić z punktu widzenia ich wpływu na proces legislacyjny, częstotliwości oraz towarzyszących im powstaniu okoliczności (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08).

3.3. Kluczową kwestią dla oceny konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej jest ustalenie dopuszczalności uzupełnienia porządku obrad Senatu w trakcie trwania jego posiedzenia (obrad). Zagadnienie uzupełnienia porządku obrad reguluje cytowany powyżej art. 34 ust. 2 Regulaminu Senatu. Ponadto, kwestię ustalania porządku obrad reguluje art. 43 Regulaminu Senatu („1. Marszałek Senatu

przedstawia Senatowi do zatwierdzenia projekt porządku obrad. 2. Jeżeli przedstawiony przez Marszałka projekt porządku obrad nie uwzględnia wniosków, o których mowa w art. 34 ust. 3, a są one podtrzymywane przez wnioskodawców, o uwzględnieniu wniosków rozstrzyga Senat”) oraz art. 48 ust. 1 i ust. 2 pkt 8 i ust. 4 Regulaminu Senatu („1. Poza porządkiem obrad lub w związku z debatą Marszałek Senatu udziela głosu jedynie w celu zgłoszenia wniosku formalnego [...]”, „2. Do wniosków formalnych zalicza się wnioski o: [...] 8) uzupełnienie lub zmianę projektu porządku obrad albo porządku obrad, [...]” oraz „4. O przyjęciu lub odrzuceniu wniosku formalnego Senat rozstrzyga po wysłuchaniu wnioskodawcy i ewentualnie jednego przeciwnika wniosku”). Z powyższego wynika, że:

- a) projekt porządku obrad ustala Marszałek Senatu (art. 34 ust. 2),
- b) projekt porządku obrad zatwierdza Senat, po zatwierdzeniu staje się on porządkiem obrad (art. 43 ust. 1),
- c) projekt porządku obrad może zostać uzupełniony przez Marszałka Senatu z własnej inicjatywy lub na wniosek; prawo wnoszenia o zmianę w sprawie porządku obrad mogą zgłaszać komisje lub senatorowie (art. 34 ust. 3); jeśli Marszałek Senatu je uwzględnia, następuje modyfikacja projektu porządku obrad, który następnie jest zatwierdzany przez Senat (art. 43 ust. 1); Marszałek Senatu może jednakże przedstawić Senatowi projekt porządku obrad nieuwzględniający wniosków o zmianę porządku obrad, wówczas o uwzględnieniu wniosków (zmianie porządku obrad) rozstrzyga Senat (art. 43 ust. 2, zob. przykładowo stenogram z 27 posiedzenia Senatu VIII kad., s. 6-7, 1 dzień obrad, 20 lutego 2013 r.),
- d) również po zatwierdzeniu projektu porządku obrad przez Senat, może on zostać uzupełniony, to jest w trakcie obrad; art. 48 ust. 2 pkt. 8 Regulaminu Senatu wprost przewiduje możliwość takiego uzupełnienia poprzez zgłoszenie wniosku formalnego; o jego przyjęciu albo odrzuceniu rozstrzyga Senat.

3.4. Z powyższego wynika, że art. 48 ust. 2 pkt 8 Regulaminu Senatu *explicite* przewiduje dwie sytuacje: uzupełnienie lub zmianę projektu porządku obrad albo porządku obrad. Instytucja uzupełnienia projektu porządku obrad, o której mowa w art. 34 ust. 2 i art. 48 ust. 2 pkt 8 *ab initio* Regulaminu Senatu, oraz mechanizm zmiany porządku obrad, na podstawie art. 48 ust. 2 pkt 8 *in fine* Regulaminu Senatu, są rodzajowo różne. Wymóg dokonywania zmian w projekcie porządku obrad

z zachowaniem terminu (trydniowego albo skróconego), o którym mowa w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu, nie ma zastosowania do uzupełniania porządku obrad. Sejm podziela w tym zakresie stanowisko przedstawione w piśmie Marszałka Senatu z 24 października 2013 r., że: „[...] przepisy art. 34 Regulaminu Senatu odnoszą się do sytuacji zasadniczo odmiennej niż wyżej opisana [uzupełnienie porządku obrad w trakcie obrad, na podstawie art. 48 ust. 2 pkt 8 Regulaminu Senatu – uwaga własna], a mianowicie do etapu ustalania projektu porządku obrad przez Marszałka Senatu przed posiedzeniem Izby” (s. 3). Przemawia za tym stanowiskiem *argumentum a rubrica*: art. 34 ust. 2 został zamieszczony w rozdziale 1 działu V (“Posiedzenia Senatu”), wśród przepisów dotyczących przygotowania posiedzenia. Natomiast art. 48 znajduje się w rozdziale 2 działu V (“Obrady”). W związku z tym, biorąc pod uwagę treść art. 48 ust. 2 pkt 8 Regulaminu Senatu, można twierdzić, że termin określony w art. 34 ust. 2 stosuje się do etapu przygotowawczego (poprzedzającego posiedzenie), a nie bezpośrednio do analogicznych treściowo czynności (uzupełnienie porządku) dokonywanych w toku posiedzenia. Podkreślić trzeba, że na takie procedowanie (przyspieszenie prac), w oparciu o upoważnienie regulaminowe, decyduje się sam Senat podejmując rozstrzygnięcie o uzupełnieniu porządku.

Analiza stenogramu obrad 21 lutego 2013 r. wskazuje, że w izbie wyższej, wobec zgłoszonego sprzeciwu senatora B. Pęka, poddany został pod głosowanie wniosek Marszałka Senatu o uzupełnienie porządku obrad o punkt dotyczący rozpatrzenia ustawy ratyfikacyjnej. Większość senatorów (46 z 74 obecnych) opowiedziała się za włączeniem ww. punktu do porządku w drugim dniu obrad, a zatem po zatwierdzeniu projektu porządku obrad. W związku z powyższym Sejm nie podziela poglądów wnioskodawcy o naruszeniu Regulaminu Senatu przez skrócenie terminu wskazanego w art. 34 ust. 2 i niezgodne z nim wprowadzenie do porządku prac izby wyższej nowego punktu w trakcie obrad.

3.5. Odnosząc się natomiast do zarzutu niespełnienia warunku wyjątkowości uzupełnienia porządku obrad, wskazać należy na wyjaśnienia Marszałka Senatu zawarte w piśmie z 24 października 2013 r.: „Uzupełnienie porządku obrad przez Senat w trakcie posiedzenia o uchwalone przez Sejm ustawy, w wyniku rozstrzygnięcia wniosku formalnego złożonego na podstawie art. 48 ust. 2 pkt 8 Regulaminu, jest w moim przekonaniu koniecznym mechanizmem umożliwiającym

właściwą reakcją Izby na szczególne przypadki, w których sprawność procesu legislacyjnego jest szczególnie istotna; chodzi przy tym także o te przypadki, w których Rada Ministrów nie nadała projektowi ustawy klauzuli pilności [...] Stosowanie powyżej omówionego trybu nie stoi w żadnej sprzeczności z art. 34 ust. 2 Regulaminu” (s. 3). Ze względu na autonomię regulaminową obu izb parlamentu, Sejm pragnie zachować wstrzeźliwość w wyrażaniu opinii na temat sensu normatywnego Regulaminu Senatu, a także powstrzymać się przed oceną prawidłowości przebiegu obrad Senatu. W pierwszej kolejności obowiązane są do tego organy Senatu (Marszałek Senatu) oraz sam Senat badając spełnienie przesłanek decyzji o uzupełnieniu porządku obrad. W przedmiotowej sprawie zauważyć jedynie trzeba, że w trakcie dyskusji nad ustawą ratyfikacyjną senator sprawozdawca M. Borowski wskazał powód uzupełnienia porządku obrad: „Pytanie dotyczyło tego, dlaczego dzisiaj. [...] w marcu jest szczyt grupy euro i istnieje pewna szansa, że Polska będzie już na nim obecna. [...] 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”. Wypowiedź tę uzupełnił ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych M. Szpunar stwierdzając: „Ten szczyt 14-15 marca może mieć dość duże znaczenie, dlatego że... 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” (stenogram z 27 posiedzenia Senatu VIII kad., s. 114, s. 122, II dzień obrad, 21 lutego 2013 r.). Jak wynika z powyższego, wyjątkowość uzupełnienia porządku obrad w drugim dniu obrad związana była z prowadzoną polityką zagraniczną. Sejm uznaje takie uzasadnienie za wystarczające.

Ponadto, Sejm stoi na stanowisku, iż nawet naruszenie tego wymogu, to jest uzupełnienie porządku z przyczyny innej niż wyjątkowa, zaakceptowane przez izbę wyższą, nie powinno powodować stwierdzenia naruszenia konstytucyjnych przesłanek uchwalania ustawy. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego nie każde naruszenie regulaminu ani też tempo postępowania legislacyjnego, same w sobie stanowią dostateczne uzasadnienie zarzutu niekonstytucyjności. Dopiero

będące ich wynikiem pozbawienie określonej grupy parlamentarzystów możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska może stanowić kwalifikowane jako niekonstytucyjne naruszenie procedury (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; a także wyrok TK z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06). Wnioskodawcy tego zarzutu jednak nie podnoszą (senatorowie mieli bowiem możliwość wypowiedzenia się w trakcie prac nad ustawą ratyfikacyjną na posiedzeniu plenarnym, z którego to prawa skorzystali, zob. przykładowo wypowiedzi senatorów G. Biereckiego, H. Ciocha).

Warto także podkreślić, że szybkie tempo postępowania nie jest wyłącznie zagwarantowane jedynie dla trybu pilnego. Nie ulega wątpliwości, że ustawa ratyfikacyjna nie została rozpatrzona w takim trybie, a wyłączną podstawą dla skrócenie niektórych czynności były przepisy regulaminowe (art. 48 ust. 2 pkt 8, ust. 4 Regulaminu Senatu).

3.6. Na aprobatę nie zasługuje także pogląd grupy senatorów, iż przedstawienie w trakcie prac nad ustawą opinii, zawierających poglądy prawne kwalifikowane przez wnioskodawcę jako błędne, może wpłynąć na wynik oceny konstytucyjności danej ustawy. Senatorowie posiadają mandat wolny i nie są związani opiniami służb prawnych izby, na nich spoczywa odpowiedzialność za treść podejmowanych decyzji legislacyjnych.

3.7. Wnioskodawca podnosi także, iż do momentu rozstrzygnięcia kwestii stanowiska Senatu wobec ustawy ratyfikacyjnej, nie dostarczono senatorom druków senackich zawierających przedmiot obrad. A zatem ów przedmiot nie był znany izbie wyższej, a decyzja Senatu została podjęta bez uzyskania wiedzy o treści zagadnienia nad którym głosowano. Zarzut ten dotyczy kwestii faktycznej, której ustalenie pozostaje poza możliwościami Sejmu. Obowiązek wszechstronnego wyjaśniania sprawy ciąży jednakże na Trybunale Konstytucyjnym (art. 19 ustawy o TK). Sejm zauważa, że realizacją tego uprawnienia sądu konstytucyjnego było zwrócenie się do Marszałka Senatu o wyjaśnienia, które udzielił on w piśmie z 24 października 2013 r. Marszałek Senatu stwierdza, że:

a) tekst ustawy ratyfikacyjnej (druk senacki nr 303) został doręczony senatorom 20 lutego 2013 r.;

b) tekst sprawozdania komisji senackich (spraw zagranicznych, spraw Unii Europejskiej, budżetu i finansów publicznych), zawierający propozycję przyjęcia jej bez poprawek oraz wniosek mniejszości o jej odrzucenie został rozdany senatorom (w formie papierowej) 21 lutego 2013 r. w trakcie rozpatrywania wniosku formalnego o uzupełnienie porządku obrad (o godz. 10.06);

c) prawie równocześnie dostarczono ww. sprawozdanie senatorom w wersji elektronicznej;

d) tekst Traktatu fiskalnego nie został odrębnie dostarczony, lecz był dostępny na stronach sejmowych, jako część druku sejmowego; „[...] dotychczasowa procedura rozpatrywania przez Senat ustaw ratyfikacyjnych nie przewiduje odrębnego doręczania senatorom tekstów umów międzynarodowych, stanowiących przedmiot ustaw. Treść umowy jest bowiem zawsze częścią druku sejmowego obejmującego projekt ustawy ratyfikacyjnej. Zgodnie z § 1 wspomnianej uchwały Prezydium Senatu [uchwały Prezydium Senatu z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie określenia szczegółowych zasad trybu otrzymywania przez senatorów dzienników urzędowych, druków senackich i sejmowych oraz kopert do korespondencji związanej z wykonywaniem mandatu, wydanej na podstawie art. 44 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm. – uwaga własna], Kancelaria Senatu zapewnia senatorom bezpłatny dostęp także do druków sejmowych. Przepis ten jest wykonywany w taki sposób, że senatorowie otrzymują przed każdym posiedzeniem Senatu do skrytek senatorskich zawiadomienie (w formie spisu) o wszystkich nowych projektach ustaw, które wpłynęły do Sejmu i pojawiły się w postaci druku sejmowego dostępnego na stronie internetowej Sejmu (ze wskazaniem numeru danego druku)” (pismo Marszałka Senatu z 24 października 2013 r., s. 3).

Powyższe wyjaśnienia przemawiają przeciwko uznaniu ustawy ratyfikacyjnej za przyjętą niezgodnie z konstytucyjnie określoną drogą ustawodawczą. Sejm pragnie zwrócić ponadto uwagę na wyrok sądu konstytucyjnego z 16 lipca 2009 r. (sygn. akt Kp 4/08). Trybunał Konstytucyjny, badając kwestię dostępności opinii Europejskiego Banku Centralnego w procesie ustawodawczym, wyjaśnił, że: „Po pierwsze, od stycznia 2005 r. wszystkie opinie Europejskiego Banku Centralnego są publikowane na stronach internetowych tego organu bezpośrednio po ich przekazaniu organom zasięgającym opinii, chyba że zachodzą szczególne przyczyny uzasadniające wstrzymanie publikacji. Opinia była więc dostępna dla wszystkich

zainteresowanych na stronie internetowej, a posłowie i senatorowie mogli bez trudu zapoznać się z jej treścią. [...] Fakt nieprzekazania wymienionej opinii Sejmowi nie pociągnął więc za sobą ograniczeń możliwości zapoznania się z treścią tego dokumentu przez członków parlamentu. Rozważane naruszenie prawa nie miało więc wpływu na możliwość prowadzenia demokratycznej debaty w parlamencie ani nie prowadziło do ograniczenia uprawnień ugrupowań opozycji parlamentarnej”. Zdaniem Sejmu, powyższy pogląd odpowiednio odnosi się do kwestii dostępności Traktatu fiskalnego i konsekwencji tego faktu dla postępowania ustawodawczego.

3.8. Reasumując trzeba stwierdzić, że badana ustawa **jest zgodna** z art. 2, art. 7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie 1, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji.

MARSZAŁEK SEJMU



Ewa Kopacz