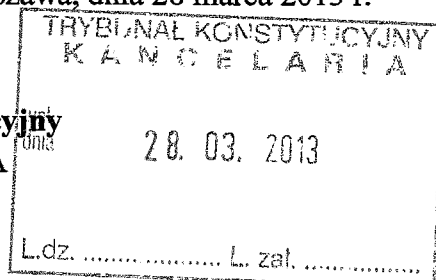




Klub Parlamentarny „Prawo i Sprawiedliwość”

Warszawa, dnia 28 marca 2013 r.



Trybunał Konstytucyjny
al. J. Ch. Szucha 12 A
00-918 Warszawa

Wnioskodawca:

Grupa Senatorów RP VIII kadencji
według załączonej listy, reprezentowanych
przez Senatora Andrzeja Matusiewicza

Uczestnicy postępowania:

- 1) Senat RP
- 2) Prokurator Generalny

Wniosek

o zbadanie zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej

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

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

ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. z 2013 r., poz. 283), jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 108 w zw. z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w zw. art. 112 Konstytucji RP.

Jako naszego przedstawiciela w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym wyznaczamy Senatora Andrzeja Matusiewicza.

Uzasadnienie

I. Wprowadzenie.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej jest zgodnie z art. 95 Konstytucji RP organem wykonującym (wspólnie z Sejmem RP) władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Ramy konstytucyjne trybu uczestnictwa Senatu w procesie ustawodawczym określa m.in. art. 121 Konstytucji.

W dniu 20 lutego 2013 r. na 34. posiedzeniu Sejm RP przyjął ustawę o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, którą zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji RP, Marszałek Sejmu skierował następnie do rozpatrzenia przez Senat.

W dniu 21 lutego 2013 r. Senat przyjął uchwałę w sprawie ustawy o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, w której w/w ustawę przyjął bez poprawek.

II. Konstytucyjne, regulaminowe i orzecznicze umocowanie przedmiotu wniosku.

Art. 121 ust. 2 Konstytucji RP określa sztywne elementy procedury legislacyjnej stanowiące konstytucyjne ramy procedowania Senatu.

Senat Rzeczypospolitej Polskiej wykonuje swe konstytucyjne obowiązki w tym zakresie zgodnie z trybem określonym w uchwale Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z 23 listopada 1990 r. „Regulamin Senatu” (MP 2010 r. Nr 39, poz. 542 i Nr 57, poz. 771 oraz 2011 r., Nr 6, poz. 62).

Regulamin ten jest wynikiem autonomii organizacyjnej Senatu, która znajduje swoje umocowanie w art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji RP. Art. 124 poprzez odesłanie do art. 112 Konstytucji wskazuje tym samym obszary działania Senatu, których szczegółową regulację Konstytucja deleguje na Senat RP. Zalicza do nich m.in. właśnie porządek prac Senatu i sposób wykonywania przez Senat konstytucyjnych obowiązków, a więc również obowiązku wynikającego z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP, który to artykuł stanowił podstawę do działania Senatu w procedurze przyjmowania ustawy z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

W ten sposób rozwiązania regulaminowe: konkretyzują, precyzują i uzupełniają m.in. treści art. 121 ust. 2 Konstytucji.¹

Dział V Regulaminu Senatu zatytułowany „Funkcjonowanie Senatu”, w Rozdziale 1 zatytułowanym „Posiedzenia Senatu”, w art. 32 ust. 2 przewiduje, że Marszałek Senatu nie później niż na 7 dni przed planowanym posiedzeniem zawiadamia senatorów o terminie posiedzenia i projekcie porządku obrad. Kolejny ustęp tego artykułu pozwala Marszałkowi Senatu zdecydować o skróceniu tego terminu w szczególnie uzasadnionych wypadkach.

Z kolei art. 34 ust. 2 Regulaminu Senatu stwierdza, że projekt porządku obrad ustala Marszałek Senatu. Norma ta upoważnia też Marszałka Senatu do włączenia do porządku obrad jedynie spraw znanych senatorom z druków udostępnionych im nie później niż na 3 dni przed posiedzeniem. Skrócenie tego terminu może nastąpić za zgodą Senatu i tylko w wyjątkowych przypadkach.

Kluczowa dla przedmiotu wniosku rozważań jest ta ostatnia norma. Kreuje ona w swej treści na rzecz konkretnych podmiotów serię obowiązków i praw:

- Obowiązek ustalenia projektu porządku obrad i poinformowania senatorów – jako obowiązek Marszałka Senatu;
- Obowiązek umieszczania w porządku obrad wyłącznie spraw znanych senatorom z druków senackich rozdanych nie później niż na trzy dni przed posiedzeniem – jako obowiązek Marszałka;
- Prawo Marszałka do włączenia do porządku obrad także innych spraw, które senatorzy poznali z druków senackich w terminie krótszym niż trzy dni przed

¹ Patrz szerzej: Komentarz do art. 121 (w:) L. Garlicki (red.) – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa 1999.

posiedzeniem, przy czym prawo to opiera się o przesłankę wyjątkowości i jest uzależnione od uzyskania zgody Senatu;

- Prawo senatorów do otrzymania druków senackich dotyczących przedmiotu porządku obrad na minimum trzy dni przed posiedzeniem, które to prawo może być za zgodą Senatu ograniczone poprzez skrócenie tego terminu;
- Obowiązek Marszałka spowodowania dostarczenia senatorom druków senackich stanowiących przedmiot posiedzenia na trzy dni przed jego rozpoczęciem, przy czym termin trzydniowy może być w wyjątkowej sytuacji za zgodą Senatu jedynie skrócony, co nie znosi obowiązku jako takiego.

Zgodnie z art. 42 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Trybunał orzekając o zgodności ustawy z Konstytucją bada „*dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu*”. Oznacza to szerokie spektrum działania. Podstawę stanowią „przepisy prawa”, a nie tylko „ustawy”. Ponieważ Regulamin Senatu zawiera „przepisy prawa”, zatem zgodność z jego unormowaniami stanowi integralną część dochowania przez ustawodawcę wymaganego trybu i jest jednym z warunków uznania ustawy za zgodną z Konstytucją.

Także sam Trybunał Konstytucyjny w dotychczasowym orzecznictwie jednoznacznie dopuszcza ocenę stosowania norm regulaminowych, jeśli wpływa ono na realizację konstytucyjnych warunków procesu ustawodawczego. Jak stwierdza, o naruszeniu Konstytucji można mówić, kiedy uchybienia regulaminowe wprost prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego lub występują z takim natężeniem, że uniemożliwiają wyrażenie stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy.² Innymi słowy, Trybunał Konstytucyjny dopuszcza ocenę konstytucyjności w przypadku naruszenia tych przepisów regulaminowych, które znajdują zakotwiczenie na poziomie konstytucyjnym. Zastrzega przy tym, że naruszenie musi mieć charakter istotny, a więc przekroczyć pewną masę krytyczną, mieć rzeczywisty wpływ na proces ustawodawczy.

W trakcie prac nad ustawą ratyfikacyjną doszło do wystąpienia właśnie tego rodzaju poważnych, regulaminowych uchybień proceduralnych, które naruszyły zarówno w art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji, jak i w art. 121 Konstytucji RP. Ich negatywnych charakter osiągnął taką wagę, że ograniczył też prawa senatorów jako reprezentantów Narodu, czym wypełnił też znamiona niezgodności z art. 108 w zw. z art. 104 Konstytucji. Działanie to naruszyło także art. 2 oraz art. 7 Konstytucji.

² wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09, wyrok TK z: 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06, wyrok z 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06.

III. Przebieg posiedzenia Senatu i jego sprzeczność z procedurą regulaminową.

1. Projekt porządku obrad 27. posiedzenia Senatu, który został przedstawiony przez marszałka Senatu na początku posiedzenia Senatu w dniu 20 lutego 2013 r., nie zawierał w swej treści punktu dotyczącego procedowania Senatu w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji nad ustawą z 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Przyjęty następnie przez Senat porządek obrad 27. posiedzenia również takiego punktu obrad nie przewidywał, mimo że w procedurze przyjęcia doszło do jego uzupełnienia o kilka punktów. Dopiero po rozpoczęciu obrad Senatu (już po przyjęciu porządku obrad) Marszałek Senatu zapowiedział, że proponuje w dalszej części posiedzenia rozszerzenie porządku o taki punkt.

Punkt ten mógł się znaleźć w porządku obrad od samego początku, ponieważ w momencie tym były już zakończone prace Sejmu nad ustawą ratyfikacyjną (głosowanie odbyło się 20 lutego 2013 r. o godz. 9.27, Senat rozpoczął obrady o 10.00).

Jak wynika z przebiegu obrad (vide: stenogram z posiedzenia, dzień pierwszy), 13. punkt porządku obrad dotyczący prac nad ustawą ratyfikacyjną został wprowadzony do porządku obrad dopiero w drugim dniu posiedzenia, tj. 21 lutego 2013 r. Wprowadzenie go nastąpiło jeszcze przed zapoznaniem się przez senatorów ze stosownymi drukami senackimi nr 303 i nr 303A, a nawet przed udostępnieniem ich w formie elektronicznej, co potwierdzają wypowiedzi niektórych senatorów m.in. senatora M. Martynowskiego, senatora J. M. Jackowskiego oraz Wicemarszałka Senatu, S. Karczewskiego (vide: stenogram z posiedzenia senatu, dzień drugi).

2. Wspomniany art. 34 ust. 2 Regulaminu Senatu przewiduje szczególną sytuację, w której do porządku obrad zostają włączone sprawy, co do których nie znalazł zastosowania obowiązek dochowania wcześniejszego trzydniowego terminu dostarczenia druków senackich. Może to nastąpić za zgodą Senatu. Z brzmienia normy wynika jednak, że Marszałek Senatu powinien uzyskać zgodę na skrócenie tego trzydniowego terminu. Dopiero konsekwencją tej zgody jest możliwość umieszczenia w porządku obrad dodatkowego punktu, co do którego druki senackie zostały przekazane bez dochowania wymogu trzydniowego terminu, na które to umieszczenie Senat wyrażą swoją (kolejną) zgodę (brak sprzeciwu).

W przedmiotowym przypadku Marszałek Senatu zgody Senatu na skrócenie trzydniowego terminu na dostarczenie druków senackich nie uzyskał. Senat w drugim dniu 27. posiedzenia zgodził się jedynie na samo wprowadzenia nowego punktu do porządku obrad (vide: stenogram z posiedzenia Senatu, dzień drugi). Można oczywiście twierdzić, że udzielając zgody na wprowadzenie Senat skonsumował swoje prawo do skrócenia terminu. I gdyby to było jedyne naruszenie procedury, można byłoby to uznać za nieistotne. Jednak stanowiło to dopiero początek ciągu naruszeń prowadzących do znacznego ugodzenia w istotę prawa senatorów do sprawowania mandatów.

3. Z treści normy regulaminowej wynika również, że Marszałek może wprowadzić w sposób nadzwyczajny punkt do porządku obrad. Nie oznacza to jednak, że może taki punkt wprowadzać na każdym etapie posiedzenia w sposób całkowicie arbitralny. W treści art. 34 ust. 2 czytamy, że *„Projekt porządku obrad Senatu ustala Marszałek Senatu, przy czym do porządku obrad mogą być wniesione jedynie sprawy znane senatorom z druków rozdanych nie później niż na 3 dni przed posiedzeniem”*. Norma ta używa słowa „projekt” porządku obrad tylko raz. Po przecinku używa już tylko formuły „do porządku obrad”. Z logiki tej normy, wynika jednak, że wnoszenie niektórych spraw stanowiących przedmiot obrad Senatu, dla procedowania nad którymi konieczna jest znajomość druków senackich, powinno mieć miejsce najpóźniej w momencie uchwalenia porządku obrad przez Senat. Innymi słowy – w dowolnym momencie posiedzenia włączać można tylko sprawy, które nie wymagają zapoznania się z drukami senackimi. Jeśli dopuścimy włączanie 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 ad absurdum, kiedy senatorowie będą zmuszani do procedowania bez znajomości przedmiotu procedowania np. poprzez dostarczenie druków w trakcie lub wręcz po zakończeniu procedowania. Cięższego naruszenia praw senatorów nie można sobie wyobrazić poza wyjątkiem świadomego nie poinformowania o posiedzeniu.

Innymi słowy, dozwolone skrócenie trzydniowego terminu nie powinno być mierzone czasem, ale wywołanym efektem. Powinno umożliwić senatorom zapoznania się oficjalnym senackim z materiałem jakim są druki senackie, co może stanowić podstawę do rzetelnej oceny i zajęcia stanowiska. Jeśli w skutek skrócenia lub okoliczności towarzyszących skróceniu dochodzi do uniemożliwienia zapoznania się z drukami, np. poprzez brak

równoczesnego zarządzenie przerwy, nie jest możliwe wprowadzenie takiego punktu do porządku obrad. W przedmiotowym przypadku Marszałek Senatu odmówił zarządzenia przerwy (vide: stenogram z posiedzenia Senatu, dzień drugi).

„Skrócenie” terminu znajduje też granice w przewidzianym w Konstytucji trybie pilnym działania. Innymi słowy, nie może prowadzić do uzyskania efektu, który ma zastąpić, lub jest zbliżony efektem do przyjętego odrębnie konstytucyjnego tzw. trybu pilnego procedowania, jaki ma zastosowanie na wniosek Rady Ministrów. Nota bene, przedmiotowa ustawa ta nie została zgłoszona w takim trybie.

Powyższą interpretację potwierdza też konstrukcja logiczna całego art. 34 Regulaminu Sejmu, a więc jego ust. 2 – 4.

W przedmiotowym przypadku zmiana porządku obrad 27. posiedzenia Senatu nastąpiła w jego trakcie, a mianowicie na początku drugiego dnia obrad. Sposób wprowadzenia uniemożliwił zapoznanie się z drukami, które przy tym nie były kompletne. To kolejne znaczące uchybienie. W dostarczonych drukach powinny znaleźć się pełne informacje nt. przedmiotu procedowania. W tym przypadku nie były.

Ze stenogramu wynika wręcz, że nawet po przyjęciu zmiany w porządku obrad, wprowadzającej jako 13. punkt porządku ustawę z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, stosowne druki senackie ciągle nie zostały dostarczone senatorom, ani nie zostały udostępnione elektronicznie. Częściowe dopełnienie tej formalności miało miejsce już w trakcie procedowania nad tym punktem. Pokazuje to wypowiedź senatora B. Paszkowskiego i senatora H. Ciocha (vide: stenogram posiedzenia Senatu, dzień drugi). Polegało na dostarczeniu treści projektu uchwały senackiej. Tekstu traktatu, nad ratyfikacją którego obradowano, nie dostarczono wcale. Senatorowie byli za to odsyłani do informacji mediów i strony internetowej Sejmu (vide: stenogram posiedzenia Senatu, dzień drugi).

4. Ponieważ możliwość skrócenia trzydniowego terminu jest rozwiązaniem wyjątkowym wobec zasady jego obowiązywania, powinna następować w szczególnie uzasadnionym przypadku. Powinien też istnieć zewnętrzny obiektywny powód uzasadniający skrócenie, a nie zwykła chęć przyspieszenia procedowania.

Regulamin używa zwrotu „w wyjątkowych przypadkach”. Zdaniem wnioskodawców, przedmiotowy przypadek nie był „wyjątkowy”. Nie zostało przedstawione też uzasadnienie tej wyjątkowości, które jest istotą takich sytuacji. Dopiero w trakcie procedowania, w

wypowiedzi senatora – sprawozdawcy, M. Borowskiego, jako uzasadnienie przedstawiona została spekulacja, że w marcu 2013 r. może dojść do szczytu tzw. Euro Grupy, a przyspieszenie procedowania przyczyni się do szybszej ratyfikacji, która z kolei umożliwi udział przedstawiciela Polski w takim szczycie.

W tym kontekście należy zgłosić dwie zasadnicze uwagi. Po pierwsze, stosowanie odstępstwa od reguły procedowania powinno być uzasadnione (wykazana wyjątkowość) przez podmiot upoważniony do sporządzania projektu porządku obrad, czyli Marszałka Senatu. Uzasadnienie należy do istoty „wyjątkowości” i mimo braku jego wyeksponowania w normie regulaminowej, powinno mieć miejsce jako część wniosku o stosowną zgodę Senatu w tym zakresie. Powinno to nastąpić na etapie dokonywania zmiany porządku, zgodnie z treścią normy Regulaminu Senatu, a więc przed uzyskaniem zgody Senatu na skrócenie terminu na dostarczenie druków.

Samo pojęcie „wyjątkowości” zawiera wprawdzie w sobie znaczną swobodę oceny, jaka przysługuje podmiotowi, któremu to uprawnienie jest przypisane. Tu dotyczy to uprawnienia Marszałka, realizowanego za zgodą Senatu. Nie oznacza to jednak całkowitej wolności uznawania każdej sytuacji za „wyjątkową” tylko z racji większości. Uderzałoby to w istotę normy (art. 34 ust. 2) regulaminowej. Dlatego „wyjątkowość” także może podlegać kontroli w ramach kontroli naruszenia procedury dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. W tym przypadku przeciwko uznaniu sytuacji za wyjątkową przemawiają:

- brak jakiegokolwiek uzasadnienia ze strony Marszałka Senatu;
- brak oficjalnej informacji o rzekomym planowanym szczycie „Euro Grupy”, w którym Polska mogłaby wziąć udział³ (planowano tylko szczyt w sprawach Cypru);
- brak wejścia w życie samego traktatu, a tylko to mogłoby w połączeniu z zakończeniem procedury ratyfikacji uruchomić prawo Polski do udziału w debacie na szczycie;
- wieloetapowość krajowej procedury wiązania się traktatem, w której procedowanie Senatu nie ma faktycznego wpływu na jej przyspieszenie;
- przewidziane w bliskiej perspektywie dwóch tygodni, kolejne posiedzenie Senatu.

³ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej nie pozwala Polsce na udział w „szczytach euro grupy” a jedynie uczestniczą w ich niektórych częściach, czyli „(...) w *debatach podczas posiedzeń szczytu państw strefy euro dotyczących konkurencyjności Umawiających się Stron, zmiany ogólnej struktury strefy euro i podstawowych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości, jak również, w odpowiednich przypadkach i przynajmniej raz w roku, w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących wdrażania niniejszego Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii*”.

gospodarczej i walutowej.

IV. Naruszenie procedowania regulaminowego jako niezgodność z art. 124 w zw. z art. 112 oraz art. 108 w zw. z art. 104 Konstytucji RP.

1. Jak wynika z powyższego wywodu, procedowanie nad ustawą z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej naruszyło szereg wymogów art. 34 Regulaminu Senatu. W ten sposób doszło też do ugodzenie w konstytucyjne podstawy Regulaminu Senatu, a także istotny, negatywny wpływ na konstytucyjne prawa senatorów.

Regulamin Senatu nie jest w polskim porządku prawnym aktem samoistnym. Senat uchwała go realizując obowiązek wynikający z art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji RP, działając autonomicznie. Treścią tego obowiązku jest określenie w Regulaminie m.in. porządku prac Senatu i jego organów. Po przyjęciu Regulaminu Senat jest nim związany. Naruszając regulamin poprzez niedochowanie określonych w nim zasad procedowania (porządku prac), które mają umocowanie konstytucyjne w przywołanych normach, Senat narusza tym samym konstytucyjną normę stanowiącą źródło umocowania regulaminu w tym zakresie, czyli art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji.

Z drugiej strony, autonomia Senatu w zakresie przyjmowania regulaminu nie jest bezwzględna. Regulamin Senatu musi być przecież zgodny z Konstytucją. Tylko procedowanie zgodnie z normami regulaminu gwarantuje, że senatorom zostaje zapewniony konstytucyjny standard ich praw wynikających z konkretnych, poszczególnych norm Konstytucji, które posiadają jako przedstawiciele Narodu (art. 108 w zw. z art. 104 Konstytucji).

Oczywiście patrząc a contrario, nie każde naruszenie Regulaminu Senatu musi wyczerpać równocześnie znamiona naruszenia konkretnych norm Konstytucji. Jednak przy przedmiotowym naruszeniu norm procedowania, co miało miejsce poprzez zaniechanie dostarczenia druków senackich, w tym tekstu ratyfikowanego traktatu, uniemożliwiono po prostu senatorom zapoznanie się z materiały stanowiącą przedmiot głosownia. Zlekceważono tym samym powinność konstytucyjną - ograniczono skuteczność działania senatorów jako członków legislatury, tym samym ugodzono w istotę statusu senatora, jaką jest reprezentowanie Narodu, jak i działanie jako członka Senatu – organu władzy ustawodawczej (art. 95 Konstytucji) w procesie legislacyjnym (art. 121 ust. 2 Konstytucji) - a więc art. 108 w zw. z art. 104 Konstytucji. Normy te stanowią fundament demokracji. Senatorowie jako

reprezentanci Narodu, członkowie władzy ustawodawczej, mają bowiem prawo i obowiązek do rzetelnego sprawowania swego mandatu. W przypadku procedowania ustawodawczego, rzetelność ta polega m.in. na oparciu procedowania o wiedzę uzyskaną w odpowiednim trybie i w oparciu o stosowne dokumenty senackie (druki senackie), a nie przypadkową wiedzę medialną, czego w przedmiotowym przypadku oczekiwał od nich sprawozdawca komisji senackich, M. Borowski (vide: stenogram z posiedzenia, dzień drugi), oraz Marszałek Senatu.

2. Wniosek: naruszenie Regulaminu w trakcie procedury przyjmowania ustawy ratyfikacyjnej było niezgodne z normami konstytucyjnymi, w których naruszone normy regulaminu miały umocowanie, tj. art. 124 w zw. z art. 112 Konstytucji. Było też sprzeczne z art. 108 w zw. z art. 104 Konstytucji.

IV. Naruszenie procedowania regulaminowego jako niezgodność z art. 121 ust. 2 zdanie 1.

1. Zgodnie z art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze Konstytucji RP, Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości.

W dniu 20 lutego 2013 r. Marszałek Sejmu przekazał Senatowi w trybie art. 121 ust. 1 Konstytucji RP do procedowania ustawę z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Senat rozpoczął procedowanie w trybie art. 121 ust. 2 Konstytucji, pozornie dochowując zawartych tam nakazów, albowiem w przeciągu trzydziestu dni przyjął ustawę bez zmian.

2. W rzeczywistości jednak do „przyjęcia ustawy bez zmian” doszło w wyniku naruszenia opisanych wcześniej norm regulaminowych. „Przyjęcie ustawy” jest przecież wynikiem procedowania organów władzy ustawodawczej w całym trybie przewidzianym prawem, a więc nie tylko Konstytucją. Jednym z elementów tego trybu jest regulaminowa procedura konkretyzująca i wykonująca normy konstytucyjne (tu: normę z art. 121 ust. 2), znajdująca zakotwiczenie w zwrocie, że Senat może ustawę „*przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości*” (art. 34). Tworzy ona treść tego konstytucyjnego pojęcia. W konkretnym przypadku procedowanie regulaminowe odnosiło się do formuły „przyjąć bez zmian”.

Jak wykazano wcześniej we wniosku (pkt III), w procedowaniu nad ustawą ratyfikacyjną doszło do wielokrotnego naruszenia regulaminu. Poziom naruszeń był znaczny i dotknął tych norm regulaminu, które rozwijały i doprecyzowywały normę konstytucyjną odnoszącą się do procedowania ustawodawczego, czyli art. 121 ust. 2 Konstytucji.

3. Wniosek: przyjęcie aktu prawnego jest aktem finalnym procedowania zgodnego z prawem. Naruszenie procedury taki efekt eliminuje. Poprzez istotne naruszenie Regulaminu Senatu w trakcie procedowania nad ustawą z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, ustawa z 20 lutego 2013 r. jest sprzeczna z art. 121 ust. 2 Konstytucji RP.

V. Konsekwencje natury generalnej, tj. niezgodność ustawy ratyfikacyjnej z art. 7 oraz art. 2 Konstytucji RP.

Działanie w granicach i na podstawie prawa jest konstytucyjnym obowiązkiem organów władzy publicznej (zasada legalizmu). Aktem prawa, na podstawie którego działa Senat w procesie ustawodawczym, jest – poza Konstytucją RP - także Regulamin Senatu. Jest to akt uchwalany na podstawie konkretnej delegacji konstytucyjnej (art. 124 w zw. z art. 112), w ramach autonomii organizacyjnej Senatu, w efekcie zasady podziału i zrównoważenia władz oraz realizujący określone cele: konkretyzację, wykonywanie i uzupełnienie norm konstytucyjnych we wskazanym w delegacji zakresie. Nawet jeśli formalnie nie ma charakteru unormowania wyłącznego dla procedowania Senatu, tworzy konkretne normy prawne zobowiązujące jego organy do określonego zachowania się. Zakres obowiązków przypisanych organom Senatu, wynikający z art. 34 Regulaminu Senatu, został wskazany wyżej, w pkt II wniosku.

Regulamin zawiera przepisy prawa, mimo że nie został umieszczony w przepisach Rozdziału III Konstytucji RP.⁴ Naruszenie ich w toku procedowania stanowi więc naruszenie konstytucyjnej zasady działania organów publicznych na podstawie i w granicach prawa.

Jak opisano wyżej, naruszenie procedowania miało charakter ciężki. Sprzeczne z procedurą działanie Marszałka Senatu ugodziło w treść senatorskiego sprawowania mandatu w kontekście działania Senatu jako władzy ustawodawczej. Uniemożliwiło senatorom oddanie

⁴ Patrz: komentarz do art. 112 (w:) L. Garlicki (red.) - Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa 1999.

głosu w oparciu o wiedzę nt. przedmiotu procedowania uzyskaną zgodnie z trybem formalnym (druki senackie).

Dlatego zdaniem wnioskodawców, akt prawny przyjęty z naruszeniem przepisów Regulaminu Senatu jest niegodny z art. 7 Konstytucji RP. Wnioskodawcy zdecydowali się przedstawić tę normę jako odrębny wzorzec, mimo że działanie to zakwalifikowali wcześniej w sposób konkretny jako niezgodne z art. 121 ust. 2 Konstytucji, ponieważ „*naruszenie 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*”.⁵ Zawarta w tej normie konstytucyjnej zasada legalizmu ma też zdecydowanie szerszy charakter niż tylko ocena procedowania w sprawie przedmiotowej ustawy ratyfikacyjnej w kontekście niezgodności z art. 121 ust. 2 Konstytucji. Stąd wnioskodawcom celowe wydaje się też dokonanie przez Trybunał oceny senackiego procedowania nad tą ustawą (szczegółowo opisanego wcześniej - w pkt III wniosku) w szerokim kontekście art. 7 Konstytucji.

Konsekwencją naruszenia zasady legalizmu, jak i pozostałych elementów ustrojowych i proceduralnych, jest naruszenie art. 2 Konstytucji. Na konstrukcję zawartej w nim zasady państwa demokratycznego, prawnego i sprawiedliwego, a w szczególności jednego z jej elementów – zasady państwa prawa - składają się przecież także inne elementy ujęte w Konstytucji odrębnie, w tym zasada legalizmu, jak i przepisy ją konkretyzujące i gwarantujące. W tym zakresie szerszy wywód teoretyczny nie wydaje się więc potrzebny. Za potrzebne natomiast wnioskodawcy uważają szerokie zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny postępowania Senatu w trakcie procedowania nad ustawą ratyfikacyjną w świetle tego wzorca (art. 2 Konstytucji). Uznają bowiem postępowanie Marszałka Senatu za niezgodne z tą zasadą jako taką.

VI. Okoliczności towarzyszące wzmocniające na ograniczenie praw senatorów.

1. Na marginesie powyższych wywodów warto dodać, że ani przed, ani w trakcie procedowania wraz z drukiem senackim nr 303 i nr 303A, senatorom nie został dostarczony tekst traktatu przedłożonego do ratyfikacji. Natomiast już w trakcie procedowania dostarczona została opinia Biura Legislacyjnego Senatu RP z dnia 20 lutego 2013 r. do ustawy o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, której wnioski – przy braku możliwości, zgodnego z trybem przewidzianym w

⁵ wyrok TK z 13 lipca 2011 r., sygn. akt K 10/09

Regulaminie Senatu, zapoznania się z dokumentacją stanowiącą przedmiot obrad (w szczególności z tekstem traktatu poddanego ratyfikacji - dodatkowo wprowadziły senatorów w błąd. W opinii tej przedstawiono mianowicie błędne wnioski, co do zakresu związania Polski przedmiotowym traktatem i sposobu dalszego procedowania odnośnie jego wejścia w życie:

- po pierwsze, nie prawdą jest, jak stwierdzono w opinii, że „w wyniku niniejszej ratyfikacji Traktat będzie wiązał Polskę wyłącznie w zakresie prawa do udziału w niektórych debatach w ramach szczytów państw euro oraz współpracy parlamentarnej”. Traktat będzie „prawnie wiązał” Polskę w całości, od momentu jego wejścia w życie. Znajdzie tylko częściowe „stosowanie”.

O momencie swego wejścia w życie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej mówi w art. 14 ust. 2. Następuje to pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia u depozytariusza dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-stronę, którego walutą jest euro.⁶ Od dnia wejścia w życie traktat ten znajduje też „zastosowanie”, aczkolwiek w całości tylko wobec państw strefy euro, które dopełniły procedur ratyfikacyjnych.

Wobec pozostałych państw strefy euro, które nie dokonały ratyfikacji albo nie złożyły dokumentu ratyfikacyjnego, jak i państw derogowanych, traktat nie używa już formuły „wejścia w życie” (*shall enter into force*), czyli milczy o tym fakcie. Mówi jedynie o momencie rozpoczęcia stosowania traktatu (*shall apply*). W przypadku pierwszej grupy, nastąpi to pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu dopełnieniu przez taki kraj całości procedury ratyfikacyjnej. W przypadku państw derogowanych nastąpi to „od dnia w którym stanie się skuteczna decyzja uchylająca (...) derogację”, chyba że takie państwo „oświadczy, że pragnie być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV”.

Zastosowanie zróżnicowanej nomenklatury, a więc pojęcia „wejścia w życie” (*shall enter into force*) i pojęcia „stosowania” (*shall apply*) oznacza, że po wejściu w życie traktatu, jakie będzie miało miejsce w momencie spełnienia warunku uzyskania dwunastu ratyfikacji państw strefy euro, wobec pozostałych państw wejście w życie nastąpi z momentem złożenia przez nie dokumentu ratyfikacyjnego. Wynika to z art. 24 ust. 3 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów. Czytamy tam, że w przypadku,

⁶ Oznacza to, że złożenie dokumentu ratyfikacyjnego przez państwa spoza strefy euro nie wpływa na jego wejście w życie.

„gdy zgoda państwa na związanie się traktatem zostanie wyrażona w dniu późniejszym od jego wejścia w życie, traktat wchodzi w życie dla tego państwa w tym dniu, chyba że traktat postanawia inaczej.” W art. 14 sprawa wejścia w życie traktatu uregulowana jest tylko częściowo, w jego ust. 2. Dotyczy wskazanej tam grupy państw. W stosunku do pozostałych państw, w tym Polski, norma ta milczy w tej kwestii. Zastosowanie znajduje więc regulacja ogólna z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

Generalnie instytucja „wejścia w życie traktatu” (*Entry into force*) oznacza jednocześnie moment rozpoczęcia formalnego obowiązywania i materialnego stosowania traktatu.⁷ Art. 14 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej elementy te jednak rozdziela. Oznacza to, że formalnie Polska będzie związana traktatem najpóźniej od momentu złożenia dokumentu ratyfikacyjnego depozytariuszowi (jeśli złożenie będzie mieć miejsce po generalnym wejściu w życie traktatu)⁸. Jedynie jego stosowanie (poza tytułem V, które nastąpi w momencie wejścia w życie) zostanie uruchomione alternatywnie, albo przez uchylenie wobec Polski derogacji, albo poprzez stosowne oświadczenie. Ponieważ w tym drugim przypadku nie dojdzie tu do zmiany obowiązywania, ale jedynie wyznaczenia momentu stosowania, będzie to mogło nastąpić w ramach wykonywania uprawnień konstytucyjnych z zakresu polityki zagranicznej przez rząd bez udziału Sejmu.

- po drugie, nie prawdą jest, że w przypadku skorzystania przez Polskę z możliwości przewidzianej w art. 14 ust. 5 traktatu, „związanie w tym trybie nastąpi w wyniku odrębnej procedury ratyfikacyjnej (ustawowej) i będzie podlegało odrębnej ocenie co do wyboru trybu ratyfikacji (zwykła czy kwalifikowana)”. Procedura ratyfikacyjna została już zamknięta. Związanie to zostanie uruchomione wyłącznie w drodze jednostronnego oświadczenia stosownego organu władzy wykonawczej. Jest to efektem wyżej opisanej procedury jego wejścia w życie.
- po trzecie, nieprawdą jest, że traktat „powtarza regulacje wynikające z procedury wzajemnego monitorowania (art. 121 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dalej TFUE), procedury wzajemnego deficytu (art. 126 TFUE), Paktu Stabilności i Wzrostu, Paktu Euro Plus oraz z tzw. sześciopaku czyli pięciu rozporządzeń i jednej

⁷ Tylko ta konstrukcja (*shall enter into force*) jest pojęciem zakotwiczone w konwencji o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Konwencja nie zna konstrukcji stosowania (*shall apply*).

⁸ Jeśli Polska złoży dokument ratyfikacyjny u depozytariusza przed generalnym wejściem w życie traktatu, określonym w art. 14 ust. 2, traktat ten wejdzie w życie wobec niej w momencie swego generalnego wejścia w życie (dwanaście ratyfikacji dokonanych przez państwa strefy euro).

dyrektywy dotyczących wzmocnienia nadzoru budżetowego oraz koordynacji polityk gospodarczych". Traktat tylko częściowo powtarza niektóre dotychczasowe rozwiązania prawa UE. Tworzy też rozwiązania nowe. W tym zakresie informacje zawiera wniosek do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 marca 2013 r. złożony przez grupę posłów.

2. Wniosek: w ten sposób przedstawione wyżej uchybienia formalne polegające na uniemożliwieniu senatorom zapoznania się z przedmiotem procedowania, w szczególności z treścią traktatu, zostały wzmocnione dodatkowo błędna opinią Biura Legislacji Senatu, jak i błędnymi informacjami przedstawicieli rządu ogłoszonymi na forum Senatu.

VII. Wniosek końcowy

Uchybienia proceduralne, z jakimi mamy do czynienia w toku procedowania nad ustawą z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, uniemożliwiły senatorom nie tylko zapoznanie się z przedmiotem obrad, ale też możliwość dokonania prawidłowej oceny Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej oraz zajęcie ostatecznego stanowiska, a w konsekwencji uniemożliwiły prawidłową ocenę doboru trybu ratyfikacji. Istota tych uchybień wpłynęła ograniczająco na szereg konstytucyjnych praw senatorów wynikających ze sprawowanego mandatu.

Procedowanie Senatu nad przedmiotową ustawą naruszyło też obowiązek procedowania organów państwa w ramach prawa i zgodnie z prawem.

Mając na względzie powyższe należy uznać, że ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej jest niezgodna z art. 2, art. 7, art. 108 w zw. z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w zw. art. 112 Konstytucji RP.

W załączeniu:

- lista Senatorów popierających wniosek.
- 5 odpisów wniosku