

MARIUSZ MUSZYŃSKI



PAKT FISKALNY: PRAWNOMIĘDZYNARODOWE I KONSTITUCYJNE STUDIUM PRZYPADKU

I. Wprowadzenie w zagadnienie

Pakt fiskalny to polityczna i publicystyczna nazwa Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r.¹, zawartego między niektórymi państwami UE². Dwa z nich – Republika Czeska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej – odmówiły uczestnictwa. Założenia do Paktu przyjęto na szczycie Rady Europejskiej w dniach 24–25 marca 2011 r.³

Pakt jest umową przyjętą w trybie konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Nie jest jednak instrumentem prawnym przewidzianym Traktatem o funkcjonowaniu UE dla unii gospodarczej i walutowej. Traktat rewizyjny z Lizbony wyeliminował bowiem zasadniczo umowy międzynarodowe między państwami członkowskimi z katalogu środków prawnych integracji.

Wcześniej, umowy międzynarodowe były stosowane przez UE w relacjach wewnętrznych, a w niektórych obszarach integracji nawet traktatowo przewidziane jako formuła międzyrządowego wykonania uzgodnień. Te pierwsze były nazywane umowami spontanicznymi, te drugie doktryna określała jako umowy zaprogramowane. Do przykładów umów spontanicznych zaliczamy: obie umowy z Schengen z lat 1985 i 1990, a z kolei do zaprogramowanych – konwencję rzymską o prawie właściwym dla zobowiązań umownych z 1980 r. czy konwencję

¹ W artykule zostały wykorzystane fragmenty z uzasadnienia wniosków konstytucyjnych złożonych do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę posłów, które na zlecenie Klubu Parlamentarnego PiS przygotował autor.

² Zawarty 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. Patrz: Dz.U. z 2013 r. poz. 283.

³ EUCO 10/1/11 REV 1, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/120311.pdf.

przyjmowane w sferze współpracy policyjnej i sądowej (karnej) począwszy od traktatu Maastricht, jak np. konwencji o ekstradycji.

II. Charakter prawny paktu

Pakt fiskalny stanowi ponowny zwrot w kierunku umów spontanicznych. Generalnie, los dotychczas przyjętych umów o charakterze spontanicznym był dość jednoznaczny. Prędzej lub później dochodziło do włączania zawartych w nich rozwiązań prawnych w zakres dorobku procesu integracyjnego, albo na poziomie prawa pierwotnego, albo pochodnego. W ten sposób były one prekursorami rozwiązań integracyjnych.

Pakt fiskalny ma wytyczoną identyczną drogę. Jak wynika z jego preambuły, zamiarem państw-stron jest włączenie jego postanowień do traktatów założycielskich. Czytamy tam, że *celem szefów państw lub rządów państw członkowskich strefy euro i innych państw członkowskich Unii Europejskiej jest włączenie postanowień tego Traktatu tak szybko, jak to możliwe do traktatów, na których opiera się Unia.*

Pakt, jak poprzednie umowy spontaniczne, został przyjęty poza obszarem UE z powodów politycznych. Wyjaśnia to jednoznacznie oświadczenie szefów państw lub rządów strefy euro z dnia 9 grudnia 2011 r. dotyczące realizacji konkluzji politycznych, gdzie w części końcowej czytamy: *Decyzje dotyczące niektórych z opisanych powyżej środków mogą być podejmowane w formie prawodawstwa wtórnego. Szefowie państw lub rządów strefy euro uważają, że pozostałe środki powinny znaleźć się w prawodawstwie pierwotnym. W związku z brakiem jedności wśród państw członkowskich UE postanowili oni przyjąć te środki w drodze umowy międzynarodowej, która zostanie podpisana w marcu lub wcześniej. Naszym celem pozostaje jak najszybsze włączenie tych przepisów do unijnych Traktatów. (...)*

Ta specyfika umów spontanicznych była zrozumiała w latach 90. XX w. Dziś jednak takie działanie zaskakuje z kilku powodów. Przede wszystkim zmienił się charakter prawny procesu integracji, a w konsekwencji instrumentarium działania państw członkowskich. Przede wszystkim Unia dysponuje już wewnętrznymi konstrukcjami, które mogłyby się nadawać dla pogłębiania integracji. Brak politycznego konsensusu tłumaczy odstępnie od dokonania zmiany dotychczasowych fundamentów traktatowych UE. Nie wyjaśnia jednak, dlaczego zrezygnowano w działania w ramach instytucji wzmocnionej współpracy, choć w tym wypadku to ta instytucja wydawałaby się logicznym rozwiązaniem ze względu na nakaz z art. 5 TFUE⁴.

Co więcej, decyzja o przyjęciu paktu wywołuje też opory ze sfery *ratio legis*. Traktaty integracyjne są konstruowane z myślą, aby nie dopuścić do regulowa-

⁴ Art. 5. Państwa członkowskie koordynują swoje polityki gospodarcze w ramach Unii. W tym celu Rada przyjmuje środki, w szczególności ogólne kierunki tych polityk. Do państw Członkowskich, których walutą jest euro, stosuje się postanowienia szczególne.

nia materii integracyjnej poza nimi i tworzenia konkurencyjnej formuły UE. Stąd właśnie w Amsterdamie (1997) pojawiła się w nich instytucja wzmocnionej współpracy, której zadaniem było dopuszczenie do integracji wielu prędkości, ale na zasadach traktatowych, w szczególności przy użyciu organów, instytucji i mechanizmów traktatów. Początkowo dotyczyło to wybranych materii z zakresu integracji. Państwom niezainteresowanym pogłębieniem traktaty gwarantowały pełną informację o jej przebiegu⁵. Symbolem tej idei było także uwspólnotowienie w Amsterdamie (1997) dorobku Schengen, który wcześniej stanowił formułę współpracy międzyrządowej, i przyznanie szeregu kompetencji w tym zakresie instytucjom ówczesnej Wspólnoty Europejskiej.

W tym kierunku poszła również cała UE. Traktat o Unii Europejskiej (wersja od Maastricht do Nicei), który stworzył współpracę międzyrządową, ewoluował przez szereg lat w kierunku współpracy uwspólnotowionej, co sfinalizowano w Lizbonie (2007), likwidując konstrukcję filarową. W efekcie w art. 5 ust. 1 TFUE znalazł się wyraźny nakaz koordynowania polityk gospodarczych państw członkowskich w ramach Unii. Pakt fiskalny te polityki koordynuje, ale poza tymi ramami. W ten sposób pojawia się pytanie, czy przyjęta konstrukcja jest co do zasady zgodna z samym prawem UE? Zastosowane w pakcie rozwiązania podsuwają myśl, że ominięcie tego nakazu stanowi naruszenie zasady lojalnej współpracy⁶. Dlatego jakby z obawy przed tym zarzutem, konstrukcja paktu w wielu miejscach określa jego formalne relacje z prawem UE jako podporządkowanie.

⁵ W obecnym stanie prawnym zasady te są następujące:

- uzyskanie stosownej zgody na otwarcie przewidzianej w traktatach – wzmocniona współpraca ustanawiana jest na wniosek Komisji, na mocy decyzji Rady, stanowiącej większością kwalifikowaną, po uzyskaniu zgodny Parlamentu Europejskiego (art. 329 ust. 1 TFUE w zw. z art. 16 ust. 3 TUE), która określa ramy współpracy;
- obowiązek poszanowania traktatów integracyjnych oraz prawa Unii czyli *acquis communautaire* (art. 326 TFUE);
- wyłączenie spod współpracy materii należących do kompetencji wyłącznych UE (art. 20 TUE);
- wymóg ostateczności (*ultima ratio*) – do współpracy może dojść tylko jeżeli cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w rozsądnym terminie przez Unię jako całość (art. 20 TUE);
- celowość wzmocnionej współpracy – sprzyjanie realizacji celów UE, ochrona unijnych interesów i wzmocnienie integracji (art. 20 TUE);
- nakaz otwartego charakteru – każde państwo spełniające kryteria udziału określone w decyzji Rady upoważniającej do otwarcia wzmocnionej współpracy, ma zagwarantowaną możliwość włączenia się do niej (art. 328 TFUE, 331 TFUE);
- minimalny próg liczby państw, niezbędny do uruchomienia wzmocnionej współpracy, zostaje ustalony na co najmniej dziewięć państw (art. 20 ust. 2 TUE);
- upoważnienie traktatowe do korzystania przez państwa ustanawiające wzmocnioną współpracę do korzystania z instytucji traktatowych i korzystania z odpowiednich postanowień traktatów, z zastrzeżeniem ograniczeń (art. 20 TUE);
- pokrywanie wydatków uczestnictwa we wzmocnionej współpracy – wydatki obciążają państwa w niej uczestniczące, chyba że Rada jednomyślnie zdecyduje inaczej, po konsultacji z Parlamentem Europejskim (art. 332 TFUE).

⁶ P. Bogdanowicz, Opinia prawna z 28 lutego 2013 r. na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, *Zeszyty Prawnicze* 2012, 1(33), s. 123–130.

III. Treść materialna paktu fiskalnego

Pakt zawiera obszerną preambułę oraz 16 artykułów, uporządkowanych w sześć tytułów: I. cele i zakres (art. 1); II. spójność i stosunek do prawa Unii (art. 2); III. pakt budżetowy (art. 3–8); IV. koordynacja i konwergencja polityki gospodarczej (art. 9–11); V. zarządzanie strefą euro (art. 12 i 13); VI. postanowienia ogólne i końcowe (art. 14–16).

Materie uregulowane w pakcie fiskalnym mają różnorodny charakter. Niektóre z nich wdzierają się w różny sposób w zakres praw i obowiązków organów państwa polskiego, zarówno w sferze materialno-prawnej, jak i instytucjonalnej. Inne z pozoru wydają się być ambiwalentne dla władztwa krajowego, a inne jeszcze pozostawać całkowicie poza obszarem funkcjonowania państwa (np. zarządzanie strefą euro).

Jak słusznie dostrzega się też w doktrynie, mediach, jak i opiniach prawnych dotyczących paktu, znaczna część jego rozwiązań jest już znana prawu unijnemu⁷, a normy paktu są po prostu przeniesieniem ich w płaszczyznę współpracy stworzoną tą umową. Jednak wbrew obiegowej opinii, taka sytuacja niczego nie ułatwia. Pakt fiskalny jest nowym traktatem, a więc nową formą współpracy międzypaństwowej. I mimo znacznej tożsamości przedmiotowej i podmiotowej z UE, wymaga odrębnego formalnego wprowadzenia go do systemu zobowiązań prawnych Polski i innych państw członkowskich.

Niektóre rozwiązania unijne są stosowane przez strony paktu w drodze odesłania do nich przez normy znajdujące się w treści paktu fiskalnego. I to z pewnym pseudobonusem prawnym. Ta droga prowadzi do omijania traktatowej konstrukcji UE, ponieważ powstaje możliwość stosowania rozwiązań przypisanych w prawie UE do państw unii walutowej, także wobec państw derogowanych. To również nie likwiduje odrębności formalnej obu porządków prawnych. Wręcz przeciwnie – wzmacnia ją. Dlatego mimo dość uporządkowanej budowy, pakt z powyższych powodów jest traktatem o wysoce złożonej konstrukcji i trudnym do jednoznacznej oceny prawnej. Komplikacje te widać w perspektywie prawnomiędzynarodowej, jak i przy skonfrontowaniu paktu z prawem UE oraz polską konstytucją.

⁷ Por.: P. o Broin, *The Euro Crisis: The Fiscal Treaty – An Initial Analysis*, „Institute of International and European Affairs. Working Paper 5”, s. 14–27; www.iea.com, dostęp 30.05.2012.

IV. Aspekt prawnomiędzynarodowy

1. Moment wejścia w życie paktu fiskalnego wobec Polski

Podstawowym pytaniem jakie należy zadać, jest pytanie o moment wejścia w życie Paktu wobec Polski. Zapis Paktu jest tak skomplikowany, że tylko nie-licznym badaczom problemu udało się go właściwie zinterpretować⁸. Większość osób uznaje, że Polska będzie mogła w tej sprawie wybrać termin, składając oświadczenie w trybie art. 14 ust. 5 paktu, dokonując w ten sposób błędnej interpretacji⁹. Norma ta dotyczy jedynie momentu odsunięcia stosowania części rozwiązań Paktu. Formalne związanie prawne nastąpi już z momentem ratyfikacji. Wynika to z art. 14 ust. 2, który jako dzień wejścia w życie podaje pierwszy dzień miesiąca następującego po dniu złożenia u depozytariusza dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego przez państwo-stronę, którego walutą jest euro¹⁰.

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, *gdy zgoda państwa na związanie się traktatem zostanie*

⁸ Patrz: M. Muszyński, Opinia z 29 grudnia 2012 r. w sprawie trybu ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (niepublikowane); J. Barcz, Opinia z 6 kwietnia 2012 r. w sprawie procedury ratyfikacji w Polsce Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (niepublikowane); C. Mik, Opinia z 28 lutego 2012 r. w sprawie zgodności tzw. Paktu fiskalnego z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji, „Zeszyty Prawnicze” 2012, 1(33), s. 81–101.

⁹ Patrz: A. Nowak-Far, Opinia z 28 lutego 2012 r. na temat Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Europejskiej i Walutowej (tzw. Paktu fiskalnego Unii Europejskiej), w tym jego relacji z innymi dokumentami poświęconymi zarządzaniu gospodarczemu w UE, „Zeszyty Prawnicze” 2012, 1(33), s. 102–122.

¹⁰ Oznacza to, że złożenie dokumentu ratyfikacyjnego przez państwa spoza strefy euro nie wpływa na jego wejście w życie.

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 paktu 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.¹¹ Art. 14 paktu 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)¹². Jedyne 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.

2. Moment i sposób zakończenia obowiązywania

Równie interesującym zagadnieniem jest moment i sposób zakończenia obowiązywania paktu fiskalnego. Formalnoprawnie, pakt fiskalny ma charakter wieczysty. Jest bowiem zawarty na czas bezterminowy. W jego treści brakuje klauzuli o możliwości i zasadach wystąpienia. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów w art. 56 ust. 1¹³ mówi, że traktat bez klauzuli wypowiedzenia jest niewypowiedzany, chyba że ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się, bądź prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać z charakteru traktatu. Żaden z tych warunków nie dotyczy paktu fiskalnego. Jest on wręcz odwrotnie interpretowany, jako mający zabezpieczyć dyscyplinę finansową na przyszłość. W swoim art. 16 zapowiada nawet, że państwa strony podejmą w okresie pięciu lat działania, aby wprowadzić jego rozwiązania do dorobku unijnego. Do tego wiąże się z inną umową, a mianowicie

¹¹ Tylko ta konstrukcja (*shall enter into force*) jest pojęciem zakotwiczonym w konwencji o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Konwencja nie zna konstrukcji stosowania (*shall apply*).

¹² 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).

¹³ Artykuł 56 – Wypowiedzenie lub wycofanie się z traktatu nie zawierającego postanowienia dotyczącego wygaśnięcia, wypowiedzenia lub wycofania się

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

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

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

Traktatem ustanawiającym Europejski Mechanizm Stabilizacyjny, co powoduje, że w tym przypadku nawet klauzula *rebus sic stantibus* ma ograniczony zasięg. Praktycznie odstępianie od Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej wymaga więc zgody wszystkich państw, co jest w rzeczywistości nie do osiągnięcia, ewentualnie jednoczesne wystąpienie z UE.

Na marginesie warto tu dodać, że wprowadzenie tego rodzaju rozwiązań stanowi trwałe naruszenia autonomii konstytucyjnej państwa i prawa narodu do kształtowania swoich podstaw konstytucyjnych wynikających z art. 4 Konstytucji RP. Pakt fiskalny tym sposobem imputuje sobie *pouvoir constituant*, które jest przypisane jedynie Narodowi¹⁴. Przekracza granice, o których czytamy w orzeczeniu TK K 39/02¹⁵ *Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji, wyznaczonych przez zawężenie owego przekazania do niektórych spraw, a zatem zapewnienia właściwej równowagi pomiędzy kompetencjami przekazanymi a zachowanymi, polegającej na tym, że w przypadku kompetencji składających się na istotę suwerenności (w tym zwłaszcza stanowienie reguł konstytucyjnych (...)) decydujące uprawnienia mają właściwe władze Rzeczypospolitej*. Uderza więc w istotę władztwa, w tożsamość państwową, w sferę uprawnień nieprzekazywalnych.

V. Aspekt prawnokonstytucyjny

1. Treść paktu fiskalnego: współpraca międzyrządowa czy przekazanie kompetencji

Istotnym problemem paktu fiskalnego jest ocena, czy tworzy on nowy obszar współpracy międzyrządowej państw członkowskich, czy też na jego podstawie doszło do przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej? Przy czym pozytywna odpowiedź na to drugie pytanie będzie negatywną odpowiedzią na to pierwsze, i odwrotnie.

Puntem wyjścia do rozważań jest zdefiniowanie instytucji przekazania. Wprawdzie przekazanie kompetencji organów państwa było już w doktrynie wielokrotnie rozważane. Wypowiadał się na ten temat także Trybunał Konstytucyjny¹⁶, sporządzono też szereg opinii dla Sejmu.¹⁷ Jednak stopień komplikacji rozwiązań

¹⁴ Por. Prof. Murschwieck, Verfassungsbeschwerde, a także Verfassungsbeschwerde – Ergänzungen. 2 BvR 1390/12.

¹⁵ Orz. TK sygn. K 32/09. s. 21.

¹⁶ Patrz: np. orzeczenia TK sygn. K 18/04, K 32/2009.

¹⁷ M. Muszyński, Opinia z 29 grudnia 2012 r., *op. cit.*; J. Barcz, Opinia z 6 kwietnia 2012 r., *op. cit.*; C. Mik, Opinia z 28 lutego 2012 r., *op. cit.*; M. Jabłoński, Opinia z 28 lutego 2012 r. w sprawie zgodności postanowień Traktatu w sprawie stabilności, koordynacji i zarządzania w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej z prawem UE oraz trybu jego ratyfikacji na podstawie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., „Zeszyty Prawnicze” 2012, 1(33), s. 131–147; A. Wyrozumska, Opinia z 5 kwietnia 2012 r. w sprawie trybu wyboru ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walu-

prawnych zawartych w pakcie i wynikły spór polityczny, uzasadnia przypomnienie zasadniczych tez tematu. I tak instytucję przekazania kompetencji przez państwo na rzecz organizacji międzynarodowej charakteryzują następujące przesłanki¹⁸:

- dotyczy uprawnień organów państwa o charakterze władczym¹⁹;
- przyczynia się do zaniku lub ograniczenia uprawnień organów państwa w zakresie określonym aktem przekazania;
- tworzy, po stronie podmiotu, na rzecz którego przekazano kompetencje, ich przyrost, choć nie zawsze, i nie zawsze ściśle w takim samym przedmiocie;
- nie oznacza tożsamości kompetencji organów państwowych oraz kompetencji podmiotu, na rzecz którego nastąpiło przekazanie, ale zakłada tylko zachowanie podobieństwa podstawowych elementów tych kompetencji: przedmiotu, kręgu podmiotów podległych kompetencji oraz najważniejszych skutków prawnych wydawanych aktów;
- skutkuje bezpośrednio kształtowaniem sytuacji prawnej podmiotów podległych wcześniej władztwu państwa przez podmiot, któremu kompetencje przekazano.

W świetle tych przesłanek, można jednoznacznie stwierdzić, że pakcie fiskalnym doszło do przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Nastąpiło to, mimo że formalnie i literalnie nie doszło do uposażenia Unii Europejskiej jako podmiotu prawa w kompetencje przez Umawiające się Strony. Przekazanie wynika jednak z faktu, że do działania o charakterze władczym w obszarze prawa krajowego, do których przed związaniem się przez Polskę paktem fiskalnym uprawnione były organy władzy państwowej, w sposób jednoznaczny, zostały upoważnione z mocy w/w traktatu instytucje Unii Europejskiej: Rada, Komisja Europejska i Trybunał Sprawiedliwości UE. A są to instytucje UE, przez które ta organizacja działa. Instytucje te nie posiadają jednak własnej podmiotowości prawnej. Ich działania w zaskarżanej sferze muszą być zatem przypisywane Unii Europejskiej.

Potwierdza to również sama konstrukcja normatywna paktu. Pozostaje w ścisłym związku materialnym i proceduralnym z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²⁰, także poprzez tworzenie nowych uprawnień, zadań i procedur

towej (niepublikowane); B. Banaszak, *Opinia z 3 stycznia 2013 r. w sprawie zgodnego z Konstytucją RP trybu ratyfikacji Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej* (niepublikowane).

¹⁸ Doktryna stara się definiować przekazanie kompetencji poprzez pewien pakiet cech. Patrz: K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państw członkowskich organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 190–191 wraz ze wskazaną tam literaturą; zob. także J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 7, s. 20 i n.

¹⁹ Artykuł 90 nie wprowadza żadnych rozróżnień kompetencji organów władzy państwowej. Brzmienie (...) przepisu może prowadzić *prima facie* do wniosku, że przekazanie na podstawie art. 90 może co do zasady obejmować wszelkie kompetencje władcze, zarówno prawodawcze, jak i wykonawcze oraz sądownicze, a także kompetencje władcze, których nie można zaliczyć do żadnej z trzech władz. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, *op. cit.*, s. 122.

²⁰ C. Mik, *op. cit.*, s. 23.

działania dla instytucji UE. Praktycznie bez traktatów założycielskich, pakt fiskalny nie mógłby działać, nie miałby żadnego sensu i znaczenia. W konsekwencji, choć jest formalnie samodzielnym instrumentem prawnym, tworzy własny reżim prawny, musi być postrzegany jako umowa mieszcząca się w ramach związanych z powierzeniem UE kompetencji przez państwa członkowskie, w tym Polskę, w rozumieniu art. 90 Konstytucji²¹. Związek taki potwierdza też jednoznacznie tytuł odnoszący się do tzw. unii gospodarczej i walutowej, będącej materialnoprawną instytucją traktatów unijnych²².

Przekazanie kompetencji potwierdza też szereg rozwiązań szczegółowych paktu fiskalnego. Są to m.in.: art. 3 ust. 2, art. 5 ust. 1 oraz ust. 2, art. 7 czy art. 8.

I tak, w pierwszym przypadku dochodzi do przekazania na rzecz UE kompetencji Sejmu wynikających art. 95 ust. 1 Konstytucji RP w związku z art. 4 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z art. 3 ust. 3 do prawa krajowego ma być wprowadzony automatyczny mechanizm korygujący reguły fiskalne. Będzie on stworzony w oparciu o wspólne zasady, które przedstawi Komisja Europejska. Zasady te ograniczą niewątpliwie prawo demokratycznie legitymizowanego Sejmu do swobodnego stanowienia prawa (autonomia parlamentu). Nawet jeśli założymy, że w zakresie przedmiotowym autonomia budżetowa Sejmu jest względna, ponieważ Sejm przy tworzeniu budżetu państwa jest związany aktami prawnymi (rangi niższej niż konstytucja) określającymi reguły jego tworzenia, to jednak sam Sejm te reguły wcześniej określa korzystając z suwerennego władztwa w zakresie stanowienia prawa, ewentualnie przyjmuje reguły, w których tworzeniu państwo polskie współuczestniczy. W przypadku przedmiotowych „wspólnych zasad”, rany dla ustawy krajowej stworzy akt nielegitymizowanego organu obcego podmiotu (instytucji UE), dla którego jedyną podstawą prawną jest udzielenie mu (przekazanie) kompetencji prawodawczych na mocy krytykowanej normy traktatowej. Po stronie Komisji Europejskiej nastąpi niewątpliwie przyrost kompetencji w zakresie uprawnienia do stworzenia ram legislacyjnych dla działania organów państwa, czego instytucja ta dziś nie posiada. W proces tworzenia prawa polskiego zostaje tym samym wprowadzony podmiot nieprzewidziany konstytucją.

Z kolei art. 5 ust. 1 oraz ust. 2 paktu fiskalnego przekazuje kompetencji Sejmu i Rady Ministrów wynikających z art. 219 ust. 1 Konstytucji RP i 221 Konstytucji RP, w zakresie w jakim przewiduje on prawo Rady UE i Komisji do nadzoru i monitorowania programów partnerstwa budżetowego i gospodarczego. Program ten polega na sformułowaniu szczegółowego opisu reform strukturalnych, jakie muszą zostać przyjęte przez państwa-strony paktu, które – z racji członkostwa w UE – są objęte procedurą nadmiernego deficytu, a następnie przekazaniu ich Radzie UE i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia i monitorowania.

²¹ *Ibidem*.

²² Art. 3 ust. 4 TUE – „Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową (...)”.

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

Z kolei, na podstawie art. 7 państwa-strony paktu fiskalnego zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską w przypadku, gdy Komisja uzna, że dane państwo członkowskie Unii Europejskiej, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu. Obowiązek ten nie będzie miał zastosowania w przypadku, gdy państwa członkowskie, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość, obliczana analogicznie do odpowiednich postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, liczoną bez uwzględniania stanowiska kraju zainteresowanego, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji.

Jest to formuła nowa. Obecnie przedstawiciele państw członkowskich w Radzie realizowali swoje uprawnienia w sposób swobodny, zgodnie z uprawnieniami konstytucyjnymi do podejmowania decyzji na forum Rady. Nowa procedura dokonuje zwiększenia zakresu władztwa tej instytucji UE, które w obowiązujących traktatach unijnych sprowadzało się wyłącznie do prawa składania wniosku do Rady (art. 126 ust. 6 TFUE)²³. Ma podwójny charakter: po pierwsze poprzez wprowadzenie automatyzmu, po drugie, poprzez wprowadzenie nowej „odwrotnej większości kwalifikowanej”.

W pierwszym z przypadków następuje więc ograniczenie swobody podejmowania decyzji przez przedstawiciela w Radzie. Drugi przypadek to po prostu nowa konstrukcja decyzyjna, w swym kształcie zmieniająca konstrukcję traktatową w sposób osłabiający wpływ przedstawiciela państwa na kształt uchwały Rady w porównaniu z obecnym stanem prawnym wynikającym z Traktatu o funkcjonowaniu UE (art. 126 ust. 6 TFUE). Jest to potężna zmiana jakościowa.

Wreszcie art. 8 paktu fiskalnego tworzy nową kompetencję Trybunału Sprawiedliwości w obszarze prawa krajowego polegającą na możliwości sądowej kontroli wykonywania uprawnień krajowej władzy ustawodawczej. Z założenia

²³ Z automatyzmu tego może wprawdzie państwo wyzwolić tzw. procedura odwrotnej większości kwalifikowanej. Jednak jest to tylko mechanizm proceduralny i niezależny od woli pojedynczego państwa. Prawdziwą istotą normy jest przyrost uprawnień po stronie Komisji Europejskiej kosztem władztwa państwa na forum Rady (i samej Rady).

(literalnie) opiera się ona na art. 273 TFUE²⁴, który zezwala na traktowanie Trybunału Sprawiedliwości jako trybunału arbitrażowego²⁵ 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 TFUE²⁶. Zgodnie z nim podstawę do orzekania tworzy przesłanka opisana jako *związek z przedmiotem Traktatów* (TUE, TFUE – aut.). Norma nie wyjaśnia o jaki związek chodzi. W doktrynie uzasadnia się to art. 344 TFUE²⁷. Jednak nie rozwiązuje to wątpliwości co do tego, czy taki związek rzeczywiście istnieje. Wątpliwości doznają wzmocnienia w perspektywie formalnej. Potwierdza je bowiem analiza art. 126 ust. 10 TFUE, który wyłącza zastosowanie art. 258 i 259 TFUE, a więc kognicję Trybunału Sprawiedliwości UE do badania naruszenia prawa UE w związku z procedurą unikania nadmiernego deficytu budżetowego. A przedmiotem kompetencji Trybunału Sprawiedliwości jest element tej procedury²⁸. Mamy więc do czynienia z przypisaniem Trybunałowi Sprawiedliwości nowej kompetencji przez próbę omięcia traktatowego zakazu (art. 126 ust. 10 TFUE) poprzez zastosowanie art. 273 TFUE. Jest to jednak wykluczone.

2. Pakt fiskalny z perspektywy polskich norm konstytucyjnych

Jeszcze więcej komplikacji tworzy konfrontacja paktu fiskalnego z normami Konstytucji RP. W wielu aspektach pojawiają się uzasadnione wątpliwości, co do zgodności rozwiązań obu tych aktów. Pierwsza wątpliwość pojawia się bardzo szybko, bo w art. 3 ust. 1 paktu. Zawiera on regułę ograniczającą deficyt strukturalny w dolnym pułapie do poziomu 0,5% PKB. Ta nowa reguła limitu nie jest tożsama z istniejącą obecnie regułą w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP. Norma konstytucyjna odwołuje się do blokady zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń finansowych w sytuacji kiedy państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto.

Związanie się paktem fiskalnym narzuca państwu obowiązek przeniesienia nowej reguły do prawa krajowego, gdzie będzie tworzyć nowe zobowiązanie

²⁴ Art. 273: Trybunał jest właściwy do orzekania w każdym sporze między państwami członkowskimi, związanym z przedmiotem traktatów, jeżeli ten spór jest mu przedłożony na mocy kompromisu.

²⁵ Kształt postępowania skargowego zawarty jest w Protokole w sprawie podpisania paktu. Strony dołączyły tam „Ustalenia”, które nie są integralną częścią traktatu, ale formą *gentlemen's agreement*. Zgodnie z prawem traktatów, formalnie „Ustalenia” są dokumentem około traktatowym, którego celem – zgodnie z art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów 1969 r. – jest pomoc w wykładni traktatu. Skarga może być zgodnie z nim wniesiona, o ile tego państwo tego nie wyłączyło, przez państwa stanowiące w dniu opublikowania sprawozdania przez Komisję tzw. trójkę prezydencką. Polska nie wyłączyła możliwości takiej skargi.

²⁶ Czytamy tam: *Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi, związanym z przedmiotem Traktatów, jeśli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu.*

²⁷ Państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni i stosowania traktatów procedurze innej niż w nich przewidziana.

²⁸ Patrz też: P. Bogdanowicz, *Opinia prawna z 28 lutego 2013 r.*, op. cit., s. 130.

ustawodawcy budżetowego w sprawie tworzenia konkretnego budżetu. Z kolei *automatycznie uruchamiany mechanizm korygujący* wprowadzony w tym samym artykule wymusza stosowanie nowej reguły, a pominięcie reguły konstytucyjnej. Tym samym wprowadzenie nowej reguły do porządku krajowego na poziomie ustawy będzie skutkowało naruszeniem konstytucji.

Zdecydowanie sprzeczny z konstytucją jest też art. 8 paktu fiskalnego. Jego ust. 1 narusza bowiem art. 235 ust. 4 Konstytucji RP w związku z art. 4 Konstytucji RP jak i art. 2 Konstytucji RP. Norma ta zezwala bowiem organowi organizacji międzynarodowej jakim jest Komisja Europejska lub innym państwom-stronom tej umowy na działania władcze wobec organów państwa polskiego, polegające na ocenie wykonania zobowiązań wynikających z paktu (art. 3 ust. 2). Literalnie wykonanie to polega na przyjęciu nakazanych paktem rozwiązań w prawie krajowym, na poziomie konstytucyjnym lub ewentualnie niższym. Do naruszenia art. 235 ust. 4 Konstytucji RP doszłoby, gdyby wykonanie paktu miało miejsce na poziomie konstytucyjnym. Dokonując oceny tego działania legislacyjnego, Komisja Europejska lub inne państwo, ingerować będą w treść demokratycznie legitymizowanego władztwa Sejmu w zakresie zmiany konstytucji²⁹. Efektem tej ingerencji jest dodatkowo możliwość wtórnej oceny, a więc wtórnej ingerencji w obszar konstytucyjnych uprawnień Sejmu w wykonania zobowiązania przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Prawo do kształtowania konstytucji jest prawem wynikającym z suwerenności Narodu Polskiego, przypisanym wyłącznie Narodowi i nie podlega jakiegokolwiek kontroli. Nawet Trybunał Konstytucyjny nie kontroluje treści norm konstytucyjnych, które stanowią jedynie wzorzec kontroli ustawodawstwa. Do tego zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego³⁰, Konstytucja RP jest najwyższym prawem w Rzeczypospolitej Polskiej i posiada pierwszeństwo także przed prawem UE. Także z tej perspektywy, kontrola takich rozwiązań przez instytucje uposażone w takie prawo – formalnie niższego rzędu niż konstytucja – jest zabroniona.

Do tego kontrola obejmie nie tylko implementację postanowień paktu, ale i wprowadzenie w życie automatycznego mechanizmu korygującego. W tym zakresie wzorcem kontroli będą przyjęte przez Komisję Europejską „wspólne zasady”. Ponieważ ich skonstruowanie pozostaje całkowicie w zakresie kompetencji Komisji Europejskiej, „wspólne zasady” są pozbawione demokratycznej legitymizacji. Nie spełniają też standardu określoności prawa. Konstrukcja tej normy z paktu narusza więc art. 2 Konstytucji RP.

²⁹ Zastrzeżenie, z jakim się spotykamy (zakres wiążący przepisów przygotowanych na podstawie zasad Komisji nie może naruszać władzy budżetowej parlamentów krajowych) nie ma tu znaczenia. Po pierwsze, jest ono ograniczone do „władzy budżetowej” parlamentów. Po drugie, dotyczy tylko jednego z elementów kontrolowanego obowiązku implementacji reguł z art. 3 ust. 1 Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, a mianowicie automatycznego mechanizmu koordynującego i to nie w zakresie jego implementacji razem z innymi regułami, ale już „wprowadzenia w życie”.

³⁰ Orz. TK sygn. K18/04, K32/09.

Duże problemy konstytucyjne wywołuje też art. 10 paktu. Zawiera on nakaz aktywnego korzystania przez strony z dwóch instrumentów Traktatu o funkcjonowaniu UE tj.: środków prawnych przyjętych na podstawie art. 136 TFUE, które jak sam traktat precyzuje, są środkami traktatowymi przewidzianymi w nim tylko dla strefy euro, oraz mechanizmu wzmocnionej współpracy określonego w art. 20 TUE i art. 326–334 TFUE.

Istotne wątpliwości budzi tu pierwszy z tych mechanizmów. Jego umocowanie w pakcie i wynikające z tego zobowiązanie dla stron paktu, a więc i Polski, stanowi rozszerzenie zobowiązań przyjętych przez Polskę w drodze ratyfikacji traktatu akcesyjnego i kolejnych nowelizacji traktatów integracyjnych. Zgoda na zwiążanie się tym artykułem prowadzi bowiem do zwiążania Polski zobowiązaniami wynikającymi z aktów prawnych przyjmowanych na podstawie Traktatu o funkcjonowaniu UE w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro. Następuje to poza trybem uchylecia derogacji przewidzianym w Traktacie o funkcjonowaniu UE. Już sam ten fakt jest też naruszeniem prawa UE.

Z perspektywy Konstytucji RP ma to dwa dalsze negatywne efekty. Po pierwsze, w sensie materialnym przyjęte w tym trybie zobowiązania mogą tworzyć dodatkowe kryteria dla krajowej procedury budżetowej, nawet sprzeczne z konstytucją. Co więcej, powstaną one w trybie głosowania większością głosów, z inicjatywy Komisji Europejskiej. Mogą się też stale zmieniać. Środki, które obowiązują w momencie wiążania się Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu, po jego wejściu w życie mogą już nie obowiążywać, a w ich miejsce mogą obowiążywać zupełnie inne środki prawne. W ten sposób generalny charakter normy paktu nie spełnia standardu określoności normy prawnej. Narusza więc zasadę państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP). Po drugie, do czasu odrzucenia derogacji w trybie traktatów europejskich, środki prawne wynikające z art. 136 TFUE, stanowiące faktyczną, choć dynamiczną i nieskonkretyzowaną treść tej normy, będą przyjmowane przez Radę UE głosami tylko państw, których walutą jest euro. Tym samym Polska nie będzie mieć wpływu nawet pośredniego, przez udział właściwego ministra w Radzie, na ich kształtowanie. Narusza to art. 4 Konstytucji RP.

Zwiążanie się art. 10 paktu następuje w ramach ogólnego zwiążania się tym traktatem, w trybie przewidzianym przez jego art. 14 ust. 5. Dla państw derogowanych jest tam przewidziana procedura ochronna. Oprócz ratyfikacji, wymaga się od nich złożenia stosownego oświadczenia o chęci stosowania tych rozwiązań. Formalnie jednak one obowiązują. Do takiego procedowania w świetle konstytucji polskiej właściwym organem będzie organ uprawniony do prowadzenia polityki zagranicznej, a więc Rada Ministrów. Procedowanie to, mimo istotnego materialnie zagadnienia, nie będzie miało już legitymacji demokratycznej.

Wreszcie zgodnie z treścią art. 10 paktu, strony „działając zgodnie z wymogami Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej (...)” oraz przy użyciu wskazanych tam instrumentów (art. 136 TFUE oraz art. 20 TUE), mają dzia-

łać w *sprawach kluczowych dla właściwego funkcjonowania strefy euro*. Formuła zobowiązania ogranicza więc zakres przedmiotowy aktywności państw-stron. Nie odbywa się ona na rzecz własnych celów narodowych jak w typowych umowach międzyrządowych, nie jest też działaniem na rzecz celów Unii, ale na rzecz strefy euro i jej *właściwego funkcjonowania* oraz *kluczowych spraw*, a więc cele paktu są umocowane poza sferą materialną, do jakiej jest Polska przypisana z mocy traktatów integracyjnych.

Oczywiście ustanowienie wspólnej waluty jest jednym z celów UE, zgodnie z art. 3 ust. 4 TUE. Jej właściwe funkcjonowanie zdaje się literalnie mieścić w treści tego celu. Jednak kształt art. 10 paktu fiskalnego, jego instrumentarium i wynikające z treści oczekiwania, prowadzą do wzmocnienia partykularnych interesów grupy państw posiadających wspólną walutę, w sposób nieuprawniony. Wynikające z niego związanie państw-stron, które w UE są państw derogowanymi, w tym Polski, środkami prawnymi pozostającymi poza zakresem związania wynikającym z Traktatu o funkcjonowaniu UE (vide art. 136 TFUE i art. 139 TFUE) wyraźnie przekracza granice obowiązku, do jakiego takie państwa te są zobowiązane na mocy traktatów unijnych. A na tym poziomie rozróżnienia, interesy państw derogowanych i państw strefy euro w sprawach finansowych i budżetowych mieszczą się łącznie w celach Unii, ale niekoniecznie muszą być zbieżne. Udział w działaniu na rzecz strefy euro może oznaczać więc możliwość działania wbrew ekonomicznym (budżetowym) interesom państwa, co oznacza zagrożenie naruszeniem suwerenności narodu w zakresie prawa do określania swoich celów państwowych (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP), a także zasadę dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji).

VI. Zakończenie

Przyjęcie paktu fiskalnego stanowi zwrot w zakresie instrumentarium integracyjnego jakim posługiwała się UE od czasu reformy lizbońskiej (2007). Wyeliminowane umowy spontaniczne wróciły do łask z powodów czysto politycznych. Problem w tym, że w przypadku paktu fiskalnego powrót ten jest nieudany. Jego rozwiązania w wielu miejscach są sprzeczne z rozwiązaniami samych traktatów integracyjnych i polskiej konstytucji. Budzą też szereg wątpliwości z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego. Niedoskonałość tę twórcy paktu starają się ukryć stosując szereg norm o charakterze klauzul, uciekając od konkretyzacji ich treści, jak i stosując wyłączenia stosowania. To pogłębia problem.

PAKT FISKALNY: PRAWNOMIĘDZYNARODOWE I KONSTITUCYJNE STUDIUM PRZYPADKU

Streszczenie

Pakt fiskalny jest umową przyjętą w trybie konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. Obowiązuje między państwami UE z wyjątkiem Wielkiej Brytanii. W treści paktu znajdujemy instrumentarium prawne pozwalające Unii Europejskiej na ingerencję w działania państw członkowskich w sferze polityki budżetowej. Przyjęte w pakcie narzędzia prowadzą *de facto* do przekazania uprawnień państwa w kolejnym obszarze jego suwerennego władztwa. Dzieje się to na dodatek poza formułą integracji, co budzi niepokój odnośnie praworządności postępowania. Przyjęcie paktu fiskalnego stanowi też zwrot w zakresie instrumentarium integracyjnego, jakim posługiwała się UE od czasu reformy lizbońskiej (2007). Został on przyjęty w formule tzw. umowy spontanicznej. Konstrukcja ta, używana w przeszłości w procesie integracji, wróciła dziś do łask z powodów czysto politycznych. Kiedyś służyła rozszerzaniu integracji, obecnie jest dla UE przysłowiowym „wyjściem awaryjnym”, rozwiązaniem technicznym ratującym współpracę w sytuacji braku jedności. Powrót ten jest też nieudany z innego powodu. Rozwiązania paktu w wielu miejscach są sprzeczne z rozwiązaniami samych traktatów integracyjnych i polskiej konstytucji. Budzą też szereg wątpliwości z perspektywy powszechnego prawa międzynarodowego. Niedoskonałość tę twórcy paktu starają się ukryć stosując szereg norm o charakterze klauzul, uciekając od konkretyzacji ich treści, jak i stosując wyłączenia stosowania. To pogłębia problem i może wywołać w przyszłości wiele negatywnych skutków i komplikacji.

FISCAL PACT: INTERNATIONAL-LEGAL AND CONSTITUTIONAL CASE STUDY

Summary

Fiscal pact is an agreement adopted in accordance with the Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969. The Convention is binding in all the European Union countries except the United Kingdom. The pact provides the European Union with a legal instrument to interfere in the member states' budgetary policy. The tools that were adopted in the pact lead *de facto* to the delegation of the state's power in the field of sovereignty. Moreover, it is taking place outside the formula of integration, which causes concern about legality of the action. The adoption of the fiscal pact is also a new turn in the field of integration instruments the EU has used since the Lisbon reform (2007). It was adopted in the form of the so-called spontaneous agreement, which was used in the past in the process of integration and

which is again in favour because of political reasons. It used to serve integration, now it is a proverbial 'fire exit', a technical solution saving cooperation in the case of no unanimity. The comeback is a failure also because of another reason. Many of the pact's solutions are in conflict with the integration treaties as well as the Polish Constitution. They also raise numerous doubts from the point of view of international common law. The pact's authors try to hide this deficiency using a series of norms such as clauses, escaping defining their content and introducing application exclusions. This worsens the problem and in the future can result in many negative consequences and complications.

PACTE FISCAL: ÉTUDE DE CAS – LÉGAL, INTERNATIONAL ET CONSTITUTIONNEL

Résumé

Pacte fiscal est un accord admis par la convention de Vienne au sujet des droits de traités du 23 mai 1969. Il est valable dans les pays de l'Union européenne à l'exception de la Grande Bretagne. Dans le texte de ce pacte on trouve tout un ensemble des instruments qui permettent à l'Union européenne de s'ingérer dans les actions des états-membres dans le cadre de la politique budgétaire. Les instruments acceptés dans le pacte mènent *de facto* à transmettre les droits de l'Etat dans le champs suivant de la souveraineté du pouvoir. Et ce phénomène arrive en plus hors la formule de l'intégration ce qui éveille l'inquiétude concernant le régime de légalité de cette procédure. L'accord du pacte fiscal institue aussi un retour vers tous ces instruments de l'intégration qui ont été appliqués par l'Union européenne des le temps de la reforme de Lisbonne (2007). Il a été accepté dans la formule dite spontanée. Cette construction appliquée au passé dans le procès de l'intégration est revenue à nouveau pour des causes strictement politiques. Auparavant elle a servi à l'élargissement de l'intégration et actuellement, pour l'Union européenne elle est "une sortie de secours" exemplaire, une solution technique qui sauve la coopération dans la situation de manque de l'unanimité. Mais ce retour n'est pas réussi à cause d'une autre raison. Or, les solutions proposées dans le pacte sont dans plusieurs points contradictoires avec les articles des traités d'intégration eux-mêmes ainsi que la constitution polonaise. Elles éveillent aussi plusieurs doutes conformément au droit universel international. Les créateurs du pacte essaient de cacher cette imperfection à l'aide de quelques normes ayant le caractère de clauses où l'on échappe de concrétiser le contenu ou encore on adapte les exceptions de l'application. Cette situation rend le problème plus difficile et peut provoquer plusieurs conséquences négatives et complications pour l'avenir.

ФИСКАЛЬНЫЙ ДОГОВОР: МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ И КОНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ПРИМЕРА

Резюме

Фискальный договор является договором, принятым в соответствии с Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г. Действует между государствами ЕС, за исключением Великобритании. В Договоре содержатся правовые документы, позволяющие ЕС вмешиваться в действия государств-членов в сфере бюджетной политики. Предпринятые в Договоре направления ведут *de facto* к передаче полномочий государства в очередном пространстве его суверенного правления. Происходит это в придачу вне формулы интегрирования, что порождает беспокойство по поводу процессуальной законности. Принятие Фискального договора является также возвратом к интеграционному инструментарию, которым ЕС пользовался со времён лиссабонской реформы (2007). Он был принят в виде так называемого спонтанного соглашения. Эта структура, используемая в прошлом в процессе интеграции, приобрела былую популярность по причинам чисто политическим. Когда-то служила расширению интеграции, в настоящее время является для ЕС пресловутым «аварийным выходом», техническим решением, спасительным для сотрудничества в условиях отсутствия единомыслия. Этот возврат неудачен также по другой причине. Решения Договора во многом противоречат решениям самих интеграционных договоров и польской Конституции. Они порождают и ряд сомнений с точки зрения общего международного права. Это несовершенство авторы Договора стараются скрыть, применяя ряд законов клаузульного характера, избегая конкретизации их содержания, а также прибегая к исключению их применения. Это усугубляет проблему и может в будущем привести ко многим негативным последствиям и осложнениям.