



**Mirosław Granat**

*Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego*

## UMARZANIE POSTĘPOWANIA PRZEZ TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY W PRZYPADKU PREWENCYJNEJ KONTROLI UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Trybunał Konstytucyjny dnia 21 maja 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 11/ 33, która zawisła z wniosku grupy posłów, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt. 1 ustawy o Trybunale (Dz. U. Nr. 102 , poz. 643 ze zm.) umorzył postępowanie w zakresie dotyczącym badania zgodności 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.<sup>1</sup> z określonymi wzorcami konstytucyjnymi, z powodu niedopuszczalności orzekania. Traktat ten bywa określany mianem paktu fiskalnego. Postanowienie to wzbudziło moje wątpliwości, które zarysuję w niniejszym artykule<sup>2</sup>.

1. Grupa posłów, pismem z 21 marca 2013 r., wniosła o stwierdzenie, że ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. ustawa o ratyfikacji)<sup>3</sup>, jest niezgodna z art. 90 Konstytucji. Wnioskodawca ten wskazał, że wymóg procedowania nad ustawą o ratyfikacji na podstawie art. 90 Konstytucji uzasadnia treść jej określonych przepisów. Przywołano cały szereg wzorców kontroli. Wśród owych wzorców, wskazano m.in. art. 1, art. 2, art. 4, art. 10 ust. 1 i 2, art. 95, art. 146, art. 216, art.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 283.

<sup>2</sup> Artykuł ten nawiązuje do zgłoszonego przez mnie zdania odrębnego do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 maja 2013 r., sygn. akt K 11/13. (OTK ZU 2013, nr 4, seria A, poz. 52).

<sup>3</sup> Por. Dz. U. z 2013 r., poz. 283.

219 ust. 1 i art. 235<sup>4</sup>. Z kolei grupa senatorów, pismem z 4 kwietnia 2013 r., wniosła o stwierdzenie, iż dana ustawa jest niezgodna z art. 2, art.7, art. 108 w związku z art. 104 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 121 ust. 2 zdanie pierwsze oraz art. 124 w związku z art. 112 Konstytucji. Prezes Trybunału Konstytucyjnego zarządził łączne rozpoznanie wniosku grupy senatorów z wnioskiem grupy posłów, pod wspólną sygnaturą akt K 11/13, z uwagi na tożsamość przedmiotu zaskarżenia.

2. Trybunał Konstytucyjny zbadał legitymację wnioskodawców. Zgodnie z art. 191 ust. 1 pkt. 1 Konstytucji, z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, może wystąpić m.in. 50 posłów oraz 30 senatorów.

Jak wiadomo, na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji, Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją. Wedle pkt. 2 tego przepisu, Trybunał bada zgodność ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie. Trybunał, w przywoływanym postanowieniu, zaznaczył, iż w ramach kontroli hierarchicznej zgodności aktów prawnych sprawowanej na podstawie art. 188 Konstytucji, orzeka o aktach obowiązujących i stanowiących część polskiego porządku prawnego. Od tej zasady istnieją wyjątki, związane z dokonywaniem przez Trybunał tzw. kontroli prewencyjnej (uprzedniej). Kontrola taka została wprowadzona w 1989 r., ale w Konstytucji RP została w istotny sposób zreformowana. Zakres tej kontroli jest ograniczony do dwóch przypadków: a) ustaw uchwalonych przez parlament, ale w odniesieniu do których Prezydent skorzystał z prawa wystąpienia z wnioskiem do Trybunału w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją. Jeżeli Trybunał stwierdzi konstytucyjność ustawy, Prezydent nie może odmówić jej podpisania (art. 123 ust. 3), jeśli zaś uzna ją za niekonstytucyjną, ustawa upada („nie dochodzi do skutku”). Trybunał przyjmuje w swoim orzecznictwie, że w toku sprawowania takiej kontroli ustawy nie mógłby umorzyć postępowania. Natomiast nowum w Konstytucji RP polega na wysubtelnieniu co do zakresu orzeczonej niekonstytucyjności i jej skutku. Niezgodność owa może być orzeczona bez konieczności kwestionowania całego aktu. Jeżeli niezgodność dotyczy poszczególnych przepisów ustawy, a Trybunał nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całością ustawy, Prezydent może podpisać ustawę z pominięciem przepisów niekonstytucyjnych albo zwraca ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności. Prezydent zasięga w tej sprawie opinii Marszałka Sejmu (art. 122 ust. 4), b) umów międzynarodowych przed ratyfikowaniem ich przez Prezydenta (art. 133 ust. 2). W orzecznictwie, a także w literaturze przyjmujemy, iż negatywne orzeczenie Trybunału zmusza Prezydenta do odmowy dokonania ratyfikacji. Oprócz przywołanych przypadków kontroli prewencyjnej aktów prawnych, Trybunał w swoim postanowieniu w sprawie o sygn. akt K 11/13 przywołał także inny istotny przypadek, gdy może on dokonywać kontroli nieobowiązujących aktów prawnych. Mianowicie, według art. 39 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym,

<sup>4</sup> Por. bliżej, postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, sygn. akt K 11/13 [...].

Trybunał dokonuje merytorycznego rozstrzygnięcia, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw. Są to z reguły takie sprawy, w których skarżony przepis został już co prawda uchylony, ale mimo to jest on nadal stosowany<sup>5</sup>.

3. Trybunał Konstytucyjny, w przywoływanym postanowieniu w sprawie o sygn. akt K 11/13 stwierdził, że zaskarżony w niniejszej sprawie przez grupę posłów Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej należy do kategorii umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. Ratyfikacja umów międzynarodowych jest kompetencją Prezydenta (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji). Stosownie do art. 91 ust. 1 Konstytucji, ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy.

Trybunał przywołał pismo Szefa Kancelarii Prezydenta z 29 kwietnia 2013 r., wedle którego do tego dnia Prezydent nie ratyfikował Traktatu. Trybunał uznał więc, że w dniu wystąpienia przez grupę posłów do Trybunału Konstytucyjnego, Traktat nie był częścią obowiązującego porządku prawnego w Polsce. Wobec tego, nie może być on przedmiotem wniosku o kontrolę jego zgodności z Konstytucją na podstawie art. 188 pkt 1 Konstytucji. Trybunał stanął na stanowisku, że obecnie byłaby dopuszczalna jedynie kontrola prewencyjna Traktatu, gdyby ze stosownym wnioskiem do Trybunału wystąpił Prezydent na podstawie art. 133 ust. 2 Konstytucji. Wniosek grupy posłów do Trybunału w zakresie badania zgodności Traktatu z Konstytucją został zatem uznany za niedopuszczalny.

4. Z sentencją postanowienia Trybunału trudno jest się zgodzić. Sytuacje, w których Trybunał Konstytucyjny umarza postępowanie, gdy kontrolowany akt prawny utracił moc obowiązującą oraz gdy umorzenie dotyczy aktu, który nie wszedł w życie, zwłaszcza gdy jest nim zawarta umowa międzynarodowa (mimo że jeszcze nieratyfikowana), nie są według mnie takie same. Wydaje mi się, że umorzenie postępowania w przypadku kontroli umów międzynarodowych jest bardziej złożone aniżeli to, które ma miejsce w badaniu aktów, które utraciły moc obowiązującą. Trybunalskie *acquis* związane ze stosowaniem art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale zostało wypracowane w odniesieniu do kontroli aktów, które utraciły moc obowiązującą. Dyskusyjne jest dla mnie to, na ile jest ono adekwatne do umorzenia w sytuacji kontroli umów międzynarodowych. Sądzę, że uma-

<sup>5</sup> Przykładem tego rodzaju orzeczenia był wyrok Trybunału z dnia 16 marca 2011 r., sygn. akt K 35/08 w sprawie niekonstytucyjności dekretów o stanie wojennym (por. OTK ZU, 2011, nr 2 A, poz. 11) lub wyrok z dnia 20 listopada 2007 r., sygn. akt SK 57/05, w sprawie przepisów nieobowiązującego Prawa Upadłościowego z 1934 r. (uchylonego w 2003 r.), który był nadal stosowany (por. OTK ZU 2007, nr 10 A, poz. 125).

ranie postępowania w przypadku kontroli umów, zwłaszcza tak doniosłych jak traktaty europejskie, wymaga szczególnej uwagi.

4.1. Jestem przekonany co do tego, że przesłanka z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale, co do niedopuszczalności wydania orzeczenia w przypadku badania umowy międzynarodowej, która została zawarta, ale nie jest obowiązującym w Polsce aktem prawnym, nie zachodzi tak mechanicznie, jak ma to miejsce przy umorzeniu po utracie mocy obowiązującej aktu prawnego. W przypadku badania umów, kontrola przesłanki orzekania „na wejściu” zawsze daje wynik negatywny. Automatyzm takiego podejścia ze strony Trybunału jest według mnie trudny do przyjęcia. Nie znajduje on uzasadnienia w przepisach ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, lecz wynika z dotychczasowej praktyki. W przeciwieństwie do tej praktyki, z punktu widzenia przepisów i wartości konstytucyjnych, podejście takie wydaje mi się wątpliwe. Dla mego poglądu znaczenie ma doniosłość i zarazem specyfika źródła prawa, jakim na gruncie Konstytucji RP są właśnie umowy międzynarodowe a także to, iż racjonalne z punktu widzenia roli kontroli konstytucyjności prawa nie jest umarzanie postępowania „na wejściu” kontroli, lecz co najmniej na rozprawie, a więc wedle stanu na dzień orzekania. W takim przypadku nie powinniśmy ignorować kwestii momentu umorzenia. Nie powinno się też wykluczać, aczkolwiek w tym momencie nie podnoszę tego wątku, przemyślenia problemu, na ile zasadne jest trybunalskie *acquis* co do bezwzględnej niedopuszczalności kontroli umów międzynarodowych, które nie są jeszcze częścią obowiązującego w Polsce porządku prawnego. Postanowienie w swoim uzasadnieniu<sup>6</sup> nie zawiera wyjaśnienia, dlaczego takie umowy, w świetle Konstytucji RP, nie podlegają kontroli Trybunału. Wskazany przez Trybunał art. 188 pkt. 1 Konstytucji stanowi przecież inaczej. W przepisie tym akurat chodzi o kontrolę zgodności z Konstytucją „umów międzynarodowych” jako takich.

4.2. Z punktu widzenia prawa konstytucyjnego ratyfikacja umowy jest złożoną czynnością<sup>7</sup>. Prezydent RP może odmówić dokonania ratyfikacji (nawet jeśli Sejm uchwalił ustawę upoważniającą) lub może ją przesunąć na wybrany przez siebie termin. Dokonanie ratyfikacji jest prawem, a nie obowiązkiem głowy państwa. Wymaga ona kontrasygnaty premiera. Informacja szefa Kancelarii Prezydenta z 29 kwietnia 2013 r., iż Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej sporządzony w Brukseli 2 marca 2012 r. nie został ratyfikowany przez Prezydenta RP w trybie art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, nie przesądza o tym, że nie będzie on ratyfikowany. Szef Kancelarii nie mógłby zapewnić Trybunału, iż ratyfikacja nie nastąpi w ogóle lub że nastąpi w innym terminie. W stosunku do praktyki Trybunału racjonalne byłoby odejście od przyjętego założenia, że ratyfikacja Traktatu nie może usuwać braku legitymacji wnioskowej po stronie grupy posłów. Jest to moim zdaniem problem do przemyślenia.

<sup>6</sup> Por. pkt.1 i 2 uzasadnienia.

<sup>7</sup> Por. bliżej P. Sarnecki, Komentarz do art. 144 Konstytucji, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I. Warszawa 1999, s. 2 i n.

Próbując kontrargumentować wobec *acqius constitutionnel* (pomijam tu czynnik, jakim jest dynamiczna rzeczywistość UE i prawa europejskiego) niepozbawione podstawy byłoby nawiązanie do wysiłku Trybunału w zakresie prób radzenia sobie z kwestią braku zdolności wnioskowej podmiotu przy tzw. dyskontynuacji<sup>8</sup>. W niektórych sytuacjach brak legitymacji wnioskowej bywa przez Trybunał konwalidowany. Wreszcie, sygnalizując problem, pragnę zwrócić uwagę na kierunek prac ustrojowych. Prowadzone w 2011 r. prace w Sejmie nad „rozdziałem europejskim” Konstytucji zakładały dopuszczenie uprzedniej kontroli traktatów europejskich z wniosku grupy posłów.

Z kolei wypowiadając się z punktu widzenia związku, jaki zachodzi między kontrolą ustawy z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej a kontrolą samego Traktatu, Trybunał musi stwierdzić, czy zgoda na ratyfikację Traktatu powinna być wyrażona w trybie art. 89 czy art. 90 Konstytucji. Można przyjąć, że w toku badania konstytucyjności ustawy akceptującej, przepisy Traktatu będą przedmiotem kontroli w tej części, która dotyczy (ma związek) trybu dojścia ustawy do skutku. Nie można jednak *in abstracto* wykluczyć głębszej kontroli ustawy, w tym jej aspektu merytorycznego. Zagadnienia tego nie da się antycypować i rozstrzygnąć „na wejściu”. Nie przekonuje mnie stanowisko trybunalskie z 1994 r.<sup>9</sup> o separacji kontroli ustawy upoważniającej do kontroli samej umowy. Powiązania między Traktatem a ustawą o ratyfikacji mają charakter zapewne zarówno formalny, jak i materialny. Umorzenie kontroli Traktatu „na wejściu” może utrudniać analizę konstytucyjności ustawy. W szczególności może wpływać na ograniczenie jej zakresów, wyróżnionych przez Trybunał we wspomnianej uchwale. Jednocześnie zakładam, że kontrola ustawy o ratyfikacji powinna być przeprowadzona w miarę możliwości przed ratyfikacją umowy. Warunkiem przeprowadzenia kontroli tejże ustawy nie jest jednak w żadnym przypadku wcześniejsze umorzenie postępowania w zakresie kontroli Traktatu. Moim zdaniem, taka relacja owych kontroli nie występuje.

5. Wątpliwość związaną z umorzeniem postępowania w zakresie dotyczącym badania zgodności Traktatu z przywołanymi przepisami Konstytucji RP podnoszę tym bardziej, że sprawa kontroli umów międzynarodowych w Konstytucji RP jest uregulowana wadliwie. W praktyce, kontrola ta jest iluzoryczna. Nie sygnalizując tu wszystkich uwag, podkreślę niektóre z nich. Po pierwsze, terminologia, jaką posługuje się ustrojodawca w odniesieniu do „umowy międzynarodowej” jest niejednolita. Jak już zauważyłem, w art. 188 pkt. 1 (*Sądy i Trybunały*) Konsty-

<sup>8</sup> Zasada dyskontynuacji nie ma bezpośredniego umocowania w Konstytucji RP. Nie da się jej bezpośrednio wyprowadzić z samego art. 98 Konstytucji. Zasadę dyskontynuacji, umocnił Trybunał Konstytucyjny swoim orzeczeniem z dnia 17 grudnia 2007 r. (Pp 1/07, OTK ZU 2007, nr 11 A, poz. 165), stwierdzając, iż zakończenie kadencji Sejmu skutkuje wygaśnięciem wynikających z mandatu poselskiego indywidualnych i zbiorowych praw posłów, a także wszystkich organów Sejmu. Por. bliżej M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 223–224.

<sup>9</sup> Por. uchwała TK z dnia 30 listopada 1994 r. W 10/94 (OTK 1994, cz. 2, poz. 48).

tucja posłużyła się pojęciem „umowa międzynarodowa”, w ogóle. Punkt 2 tego artykułu stanowi o „ratyfikowanych umowach międzynarodowych”, w rozdziale III (*Źródła prawa*) znajdują się „ratyfikowane umowy międzynarodowe” (np. art. 87 ust. 1, art. 91 ust. 1) i „umowy międzynarodowe” (art. 89, art. 90 ust. 1). Po drugie, od zawarcia umowy przez rząd, po wyrażeniu zgody przez Sejm na jej ratyfikację, umowa znajduje się w – z punktu widzenia kontroli TK – w swoistym zawieszaniu. Nie można jej kontrolować w trybie prewencyjnym (głowa państwa nie wystąpiła o to) i nie można jej zbadać w trybie następczym (jest nieratyfikowana). Jak się wydaje, sytuacja taka, w tym momencie, dotyczy paktu fiskalnego. Nie podejmując się tu ogólniejszego wniosku, można zauważyć, iż podział kontroli umów na „prewencyjną” i „represyjną” jest niewystarczający i przez to zawodny. Nie budzi zaś większych wątpliwości to, że najlepszym etapem kontroli umowy byłaby kontrola przed wejściem w życie. Kontrola następcza wobec tak złożonego aktu jak pakt fiskalny, z uwagi na potencjalne skutki uznania niekonstytucyjności, wydaje się nierealistyczna.

6. Podnosi się, że jedną z przyczyn umorzenia postępowania powinna być tu przesłanka o charakterze proceduralnym, wynikająca z art. 27 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, dotycząca uczestników postępowania, w sytuacji gdy Traktat nie został ratyfikowany. Doceniam znaczenie sprawnego procedowania przez Trybunał. Okoliczność ta nie powinna jednak przesądzać o umorzeniu kontroli traktatu na obecnym etapie postępowania.

7. Wreszcie można przyjąć założenie, że kwestia umorzenia postępowania w danym wypadku jest sprawą zupełnie formalną, tj. braku legitymacji wnioskowej, abstrahując od sygnalizowanych wyżej problemów kontroli umów. Jestem jednak przekonany, że kierowanie się takim spojrzeniem pomniejszałoby znaczenie Trybunału Konstytucyjnego jako organu kontroli konstytucyjności prawa.

**Mirosław Granat**

### **REDEMPTION OF THE PROCEEDINGS BEFORE THE CONSTITUTIONAL TRIBUNAL IN CASE OF THE PREVENTIVE REVIEW OF INTERNATIONAL AGREEMENTS**

The issue of the constitutional review of international agreements by the Constitutional Tribunal is not regulated in the Polish Constitution correctly. It also relates to the redemption of proceedings concerning the constitutionality of international agreements which have not yet been ratified by the president of the Polish Republic. The redemption of proceedings concerning the constitutional review of such important international agreements as EU treaties requires particular attention. The provision of art. 39 par. 1 p. 1 of the Act on the Constitutional Tribunal concerning the inadmissibility of ruling in the case

---

of the above mentioned agreements cannot be applied as mechanically as it is after the loss of a binding force by an act.

The Constitutional Tribunal's opinion that the review of a statute authorizing to ratify the treaty can be fully separated from the review of the treaty itself is not convincing. Relationship between the Treaty and the Act ratified, is diverse in its nature.

The division of the review of international agreements into „preventive” and „repressive”, as in the case analyzed in the article, is not enough. As a result, this division is unreliable.