

UZASADNIENIE

I. Potrzeba i cel związania Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej

Dnia 2 marca 2012 r. szefowie państw i rządów 25 państw członkowskich Unii Europejskiej podpisali Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej Traktat). Traktat ma charakter wielostronnej umowy międzynarodowej zawieranej między niektórymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej¹, poza jej ramami prawnymi.

Traktat przewiduje wprowadzenie rozwiązań, które mają na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej oraz zapewnienie ściślejszej koordynacji polityk gospodarczych w strefie euro i między państwami-stronami umowy, co ma przyczynić się do zapewnienia zdrowych i zrównoważonych finansów publicznych w państwach związanych jej postanowieniami, a przez to stabilności cen oraz wzrostu gospodarczego, opartego na stabilności finansowej. Zawarcie Traktatu jest bezpośrednio związane z podejmowanymi w ramach UE działaniami antykryzysowymi, jednak wpisuje się w szerszy kontekst trwającej już od kilku lat, z różnym natężeniem, debaty o sposobach zarządzania Unią Europejską, w tym o potrzebie wyodrębnienia centrum integracyjnego, które decydowałoby o zakresie i tempie integracji.

W ramach tej debaty pojawiały się propozycje utworzenia tzw. rządu gospodarczego w ramach strefy euro, którego celem byłaby ściślejsza koordynacja działań gospodarczych i finansowych przez państwa strefy euro i możliwość uruchamiania wsparcia finansowego w razie trudności w poszczególnych państwach. Traktat jest próbą połączenia tych koncepcji w celu zacieśnienia koordynacji polityk gospodarczych państw-stron Traktatu i zapewnienia przestrzegania przez nie określonych, wysokich standardów w zakresie polityki budżetowej. Celem przyjęcia Traktatu (a nawet samego jego uzgodnienia) w krótkiej perspektywie jest także zwiększenie zaufania rynków finansowych wobec państw strefy euro oraz UE, jako całości.

Traktat stanowi środek realizacji ustaleń szefów państw lub rządów państw członkowskich strefy euro, jakie zostały przyjęte w okresie październik – grudzień 2011 r., w celu przeciwdziałania skutkom kryzysu zadłużenia publicznego w strefie euro. Wpisuje się pod względem przedmiotowym w zmiany dokonane w unijnych mechanizmach koordynacji polityk gospodarczych i nadzoru dyscypliny budżetowej.

¹ Traktatu nie podpisali przedstawiciele Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Republiki Czeskiej.

Dnia 26 października 2011 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich strefy euro ustalili konieczność usprawnienia zarządzania strefą euro, w tym organizowania co pół roku szczytu państw strefy euro. W listopadzie 2011 r. Rada i Parlament Europejski uchwaliły pakiet aktów prawa pochodnego² UE ściśle związany z funkcjonowaniem strefy euro, a dnia 9 grudnia 2011 r. szefowie państw lub rządów państw członkowskich strefy euro doszli do ogólnego porozumienia w sprawie wzmocnionej koordynacji zarządzania gospodarczego w strefie euro. Wskutek sprzeciwu Wielkiej Brytanii wobec proponowanych zmian w traktatach Unii Europejskiej szefowie państw lub rządów strefy euro ustalili wprowadzenie określonych mechanizmów wzmocnienia koordynacji polityk gospodarczych i dyscypliny budżetowej w formule umowy międzynarodowej zawartej poza ramami prawnymi UE (tzw. umowy międzyrządowej), zwanej także „paktem fiskalnym”. W tej sytuacji nie było bowiem realne – w przewidywalnym, nieodległym terminie – wprowadzenie analogicznych mechanizmów przez zmianę Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej.

Zgodnie z deklaracją złożoną przez Prezesa Rady Ministrów podczas Rady Europejskiej w dniach 8 i 9 grudnia 2011 r., Polska brała aktywny udział w negocjacjach w sprawie ostatecznego kształtu Traktatu. W Traktacie akcesyjnym Polska zobowiązała się do pełnego uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: UGiW), w tym do przyjęcia euro jako wspólnej waluty. Polska ma obecnie status tzw. państwa z derogacją, co wynika z niespełniania części niezbędnych kryteriów dla przyjęcia euro i ma charakter tymczasowy. Stąd też w interesie Polski leży już obecnie, tj. przed przyjęciem wspólnej waluty, możliwie pełny udział we wszelkich pracach dotyczących przyszłości i funkcjonowania strefy euro oraz udział w kształtowaniu reguł obowiązujących jej członków teraz i w przyszłości. Możliwość wpływania na prawa i obowiązki, które będą dotyczyły Polski w przyszłości – po przyjęciu wspólnej waluty – jest jednym z podstawowych powodów związania się przez nasz kraj ww. Traktatem. Jednocześnie podpisanie i ratyfikacja Traktatu nie oznaczają dla Polski konieczności stosowania wszystkich postanowień umowy, co szerzej wyjaśniono poniżej.

Udział Polski w pracach nad Traktatem, jego podpisanie i ratyfikacja mają istotne znaczenie także ze względu na możliwe ryzyko osłabienia integralności UE przez działania tworzące kolejne podziały między strefą euro a pozostałymi państwami UE, na co polska prezydencja w Radzie UE zwracała uwagę w roboczym dokumencie (tzw. non-paper) przedłożonym Radzie ds. Ogólnych dnia 5 grudnia 2011 r. Dlatego też stanowisko negocjacyjne RP

² Tzw. Sześciopak – pakiet 6 aktów prawnych wzmacniających koordynację polityk gospodarczych w Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 306 z 23.11.2011).

opierało się na założeniu, że umowa nie powinna stwarzać dodatkowych podziałów w ramach UE. Polska starała się zapewnić, aby w Traktacie znalazły się postanowienia dotyczące zachowania spójności całej UE, wzmocnienia instytucji europejskich i ochrony dotychczasowego dorobku integracji, w szczególności rynku wewnętrznego. Związanie się przez Polskę Traktatem wpisuje się więc w szerszą strategię na rzecz utrzymania jedności i integralności UE oraz przeciwdziałania tendencjom tzw. Europy wielu prędkości.

Polska, jako państwo członkowskie UE spoza strefy euro, powinna ratyfikować Traktat w celu zapewnienia udziału przedstawicieli RP w pracach forów ustanawianych Traktatem. Ponadto Polska będzie czuwała nad realizacją wynikającego z Traktatu zobowiązania do podjęcia, w ciągu pięciu lat od dnia jego wejścia w życie, działań zmierzających do inkorporacji jego postanowień do porządku prawnego Unii.

Przede wszystkim jednak przystąpienie do Traktatu umożliwi przedstawicielom państw-stron umowy spoza strefy euro, takich jak Polska, udział w posiedzeniach szefów państw lub rządów państw strefy euro (tzw. szczyty państw strefy euro). Polska jako państwo-strona Traktatu będzie w pełni uczestniczyła w dyskusjach dotyczących konkurencyjności gospodarczej państw-stron Traktatu, zmian w ogólnej architekturze strefy euro oraz zasad jej funkcjonowania w przyszłości, a także w debatach na temat szczegółowych kwestii dotyczących jego wdrażania.

II. Różnice między dotychczasowym i projektowanym stanem prawnym

II.1. Cele Traktatu (art. 1)

Ogólnym celem Traktatu jest wzmocnienie filaru gospodarczego UGiW przez przyjęcie reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych państw uczestniczących w UGiW oraz poprawę zarządzania strefą euro. Przyjęcie Traktatu ma wspierać osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej. W tym celu Traktat wprowadza regulacje, które stanowią uzupełnienie obowiązujących w ramach unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu zasad dotyczących dyscypliny budżetowej, koordynacji polityk gospodarczych oraz zarządzania strefą euro. Regulacje te zostały przedstawione poniżej.

II.2. Relacja między Traktatem a prawem Unii Europejskiej (art. 2) oraz inkorporacja Traktatu do prawa Unii Europejskiej (art. 16)

Traktat jest umową międzynarodową zawartą między państwami członkowskimi Unii Europejskiej poza ramami prawnymi UE, przez co nie stanowi on części unijnego prawa pierwotnego. Postanowienia Traktatu mają być stosowane i interpretowane zgodnie z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, w szczególności z zasadą lojalnej współpracy ustanowioną w art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)³ oraz z przepisami wtórnego prawa Unii Europejskiej. Ponadto Traktat ma mieć zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej (dalej: TUE i TFUE) oraz z prawem Unii Europejskiej. Nie narusza on również kompetencji Unii Europejskiej do podejmowania działań w ramach UGiW.

Traktat zobowiązuje Umawiające się Strony do podjęcia działań na rzecz włączenia jego postanowień, w ciągu pięciu lat od dnia wejścia w życie, do prawa Unii Europejskiej.

II.3. Pakt budżetowy (art. 3 – 6)

Postanowienia Traktatu przewidują wprowadzenie przez państwa-strony do krajowych porządków prawnych tzw. reguły fiskalnej. Zgodnie z tą regułą saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych państw-stron związanych art. 3 Traktatu powinno być, co do zasady, zrównoważone lub wykazywać nadwyżkę.

Reguła ta będzie uznawana za respektowaną, jeżeli roczne saldo strukturalne sektora instytucji rządowych i samorządowych nie przekraczałoby ustalonych dla poszczególnych krajów średniookresowych celów budżetowych (ang. medium-term budgetary objective, MTO), co ma zapewnić odpowiedni margines bezpieczeństwa w odniesieniu do wartości referencyjnej wynoszącej 3%, o której mowa w art. 1 Protokołu nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do TFUE. Co do zasady, ustalony dla poszczególnych krajów MTO nie powinien być niższy niż –0,5% nominalnego produktu krajowego brutto (PKB).

³ Zgodnie z tym przepisem Unia Europejska i jej państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Ponadto państwa członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji UE, a także ułatwiają wypełnianie przez UE jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów UE.

Państwa będą mogły tymczasowo odejść od swojego średniookresowego celu budżetowego lub ścieżki dostosowawczej do niego jedynie w „wyjątkowych okolicznościach” oznaczających nadzwyczajne zdarzenie, na które państwo nie ma wpływu i które wywiera znaczący wpływ na sytuację finansową sektora instytucji rządowych i samorządowych, lub okresy znacznego pogorszenia koniunktury gospodarczej, o których mowa w zmienionym Pakcie Stabilności i Wzrostu, pod warunkiem że tymczasowe odchylenia nie zagrażają stabilności budżetowej w średnim okresie. Ponadto, w przypadku gdy dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB pozostaje wyraźnie poniżej 60% i przy niskim ryzyku utraty długookresowej stabilności finansów publicznych, dolny pułap celu średniookresowego może odpowiadać deficytowi strukturalnemu wynoszącemu nie więcej niż 1,0% PKB.

Ww. reguła fiskalna oparta jest na konstrukcji średniookresowych celów budżetowych, które państwa członkowskie UE są zobowiązane realizować zgodnie z rozporządzeniem Rady nr 1466/97/WE w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych (tzw. część prewencyjna Paktu Stabilności i Wzrostu). Już obowiązujące prawo UE wymaga bowiem od członków strefy euro oraz krajów uczestniczących w mechanizmie kursowym ERM II⁴ ustalenia MTO na poziomie nie gorszym niż deficyt strukturalny 1% PKB. Ponadto Pakt Stabilności i Wzrostu wymaga, aby ustalony dla danego państwa cel MTO zapewniał redukcję długu do 60% PKB (w krajach z wysokim długiem) oraz pokrywał część prognozowanego wzrostu kosztów starzenia się ludności. W efekcie już obecnie sześć krajów strefy euro określa swoje MTO na poziomie ok. – 0,5% PKB, w siedmiu – saldo strukturalne ma być zrównoważone, a w reszcie państw – na poziomie 0,5% PKB lub wyższym. Kraje spoza strefy euro cechują się z kolei zwykle niższym długiem i niższymi oczekiwanymi kosztami starzenia się ludności, co dawałoby im podstawę do definiowania MTO na dopuszczonym w Traktacie poziomie – 1% PKB.

Harmonogram zbliżenia do poziomu salda strukturalnego wynikającego z Traktatu będzie przedstawiany przez Komisję Europejską przy uwzględnieniu zagrożenia stabilności gospodarczej danego państwa. Postępy w osiągnięciu średniookresowego celu budżetowego oraz jego przestrzeganie będą oceniane zgodnie z metodą określoną w zmienionym Pakcie Stabilności i Wzrostu, w ramach której punktem odniesienia będzie saldo strukturalne, w tym

⁴ ERM II (ang. Exchange Rate Mechanism II) to mechanizm kursów walutowych łączący kursy krajowe państw Unii Europejskiej z kursem euro. Celem ERM II jest zapewnienie stabilności kursów walut państw spoza strefy euro. Państwa starające się o przyjęcie wspólnej waluty muszą wcześniej przystąpić do mechanizmu ERM II i przebywać w nim przez kolejne 2 lata. Uczestnictwo w nim polega na wyznaczeniu kursu centralnego waluty krajowej wobec euro i dopuszczalnego przedziału wahań wobec tego kursu.

analizy wydatków po skorygowaniu o dyskrecjonalne działania po stronie dochodów. Państwo może tymczasowo odejść od swojego odpowiedniego celu średniookresowego lub ścieżki dostosowawczej do niego jedynie w wyjątkowych okolicznościach.

Reguła fiskalna jest wpisana w system kontroli już wykonywanej przez Komisję na mocy uprawnień przewidzianych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności w art. 121, art. 126 i art. 136 oraz w Pakcie Stabilności i Wzrostu. Na mocy już obowiązujących przepisów Komisja dokonuje przeglądu i monitoruje zobowiązania budżetowe państw członkowskich. Traktat nie zmienia ani nie rozszerza zakresu kompetencji Komisji Europejskiej określonych w prawie UE.

Reguła fiskalna wymaga zmiany prawa krajowego, ponieważ ma być ona wprowadzona do krajowego porządku prawnego przepisami o wiążącym bezterminowo charakterze, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej, lub przepisami, których przestrzeganie będzie zapewnione w trakcie krajowych procedur budżetowych. Wprowadzenie reguły do krajowego porządku prawnego powinno nastąpić w ciągu roku, licząc od dnia wejścia Traktatu w życie. Zobowiązanie to wymaga wykonania kompetencji państwa, lecz nie powoduje ich przekazania na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego.

Traktat nakłada również na państwa-strony obowiązek wprowadzenia na poziomie krajowym tzw. mechanizmu korygującego, który byłby uruchamiany automatycznie w przypadku wystąpienia istotnych odchyłeń od poziomu MTO lub ścieżki dostosowawczej do tego poziomu. Jest to nowe zobowiązanie umawiających się państw, którego nie było w dotychczas obowiązującym prawie UE. Komisji Europejskiej zostało powierzone zadanie przygotowania wspólnych zasad tego mechanizmu, przy czym ostateczna decyzja w sprawie przyjęcia tych zasad będzie decyzją państw-stron Traktatu. Zasady⁵ te określają charakter, zakres i harmonogram działań naprawczych, jakie mają zostać podjęte w przypadku wystąpienia odchyłeń, również w wyjątkowych okolicznościach, oraz rolę instytucji, które na poziomie krajowym odpowiedzialne są za monitorowanie przestrzegania ww. reguły fiskalnej. W Traktacie wyraźnie podkreśla się, że mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych.

W Traktacie wprowadza się ponadto obowiązek redukcji długu publicznego w przypadkach, w których przekracza on wartość odniesienia 60% PKB, średnio w tempie 1/20 nadwyżki

⁵ Sformułowane przez Komisję Europejską w aneksie do komunikatu COM(2012) 342 z dnia 20 czerwca 2012 r. pt. „Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej”
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0342:FIN:pl:PDF>

długu (ponad ww. wartość odniesienia) rocznie. Jest to powtórzenie przepisów rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu, ostatnio zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. Przepis art. 2 ust. 1a akapit pierwszy rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97 stanowi: „W przypadku gdy dług przekracza wartość odniesienia, uznaje się, że relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości odniesienia zgodnie z art. 126 ust. 2 lit. b) TFUE, jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszał się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie, w oparciu o zmiany w poprzednich trzech latach, za które dostępne są dane.”. Przepis ten nie przyznaje nowych ani nie zmienia dotychczasowych kompetencji instytucji Unii Europejskiej, ani nie przenosi kompetencji na żaden inny organ międzynarodowy.

Państwa-strony objęte procedurą nadmiernego deficytu zostaną także zobowiązane, w przypadku związania się postanowieniami Traktatu, do przyjęcia budżetowych i gospodarczych programów partnerskich, zawierających szczegółowy opis reform strukturalnych, jakie państwo wdroży w celu efektywnej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Treść i formę takich programów określi prawo Unii Europejskiej. Programy te będą przekazywane Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia, a ich monitorowanie będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach Paktu Stabilności i Wzrostu. Wdrożenie takiego programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego i corocznych zgodnych z nim planów budżetowych będzie monitorowane przez Radę Unii Europejskiej.

Dodatkowo, w celu lepszej koordynacji krajowych emisji długu, Umawiające się Strony będą informować Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską *ex ante* o swoich planach emisji długu publicznego.

Warto podkreślić, że zaciągając powyższe zobowiązania, państwa-strony nie przekazują instytucjom Unii nowych uprawnień. Zgodnie z motywem dziesiątym preambuły Traktatu „przy dokonywaniu przeglądu i monitorowaniu zobowiązań budżetowych wynikających z niniejszego Traktatu Komisja Europejska będzie działać w ramach swoich uprawnień przewidzianych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności w artykułach 121, 126 i 136”.

II.4. Głosowania odwrotną większością kwalifikowaną w sprawach sankcji w ramach procedury nadmiernego deficytu (art. 7)

Traktat zobowiązuje Umawiające się Strony, których walutą jest euro, do popierania proponowanych lub zalecanych przez Komisję Europejską decyzji w ramach procedury nadmiernego deficytu, o ile uprzednio nie okaże się, że kwalifikowana większość tych państw sprzeciwia się takiej proponowanej lub zalecanej decyzji. Oznacza to w praktyce wprowadzenie de facto zasady głosowania odwrotną większością kwalifikowaną w stosownych przypadkach (proponowane lub zalecane przez KE decyzje są przyjmowane, o ile większość kwalifikowana członków Rady reprezentujących państwa strefy euro nie zdecyduje inaczej). Dotyczyć to będzie jednak tylko sytuacji naruszenia przez państwo kryterium wielkości deficytu, ale nie kryterium wielkości długu.

Zobowiązanie do popierania wniosków i zaleceń Komisji, w sytuacji gdy nie sprzeciwia się im kwalifikowana większość państw członkowskich, nie narusza postanowień TUE i TFUE oraz nie wiąże się z koniecznością powierzenia instytucjom Unii nowych kompetencji. W dotychczasowej praktyce głosowanie większością kwalifikowaną przewidywały niektóre akty prawa wtórnego Unii wchodzące w skład tzw. sześciopaku.⁶ Jednocześnie konsekwencją zastosowania przewidzianej w tych aktach procedury jest quasi-automatyzm przyjmowania zaleceń Komisji Europejskiej. Stają się one obowiązującym prawem w sytuacji nieodrzućenia ich przez Radę większością kwalifikowaną w określonym przedziale czasowym⁷. W odróżnieniu od tej procedury wnioski i zalecenia Komisji Europejskiej, o których mowa w art. 7 Traktatu, będą wymagały formalnej decyzji Rady, przyjętej większością kwalifikowaną. Jedynym nowym elementem przewidzianej w tym postanowieniu Traktatu procedury będzie zobowiązanie polityczne do uzgodnienia (koordynacji) stanowisk państw członkowskich przed przystąpieniem do głosowania. W przypadku braku sprzeciwu kwalifikowanej większości państw wobec wniosku (zalecenia) Komisji konsekwencją związania się art. 7 Traktatu będzie poparcie takiego wniosku (zalecenia) w głosowaniu.

⁶ M.in. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z dnia 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru bankowego w strefie euro.

⁷ Np. zgodnie z art. 4 ust. 2 ww. rozporządzenia nr 1173/2011: „Uznaje się, że decyzja zobowiązująca do złożenia depozytu została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia przez Komisję Rada nie odrzuci go kwalifikowaną większością głosów.”.

II.5. Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (art. 8)

Przepisy Traktatu zobowiązują Komisję Europejską do przedłożenia, we właściwym czasie, sprawozdania dotyczącego przepisów przyjętych przez jego państwa-strony w celu wprowadzenia do prawa krajowego reguły fiskalnej oraz mechanizmu korygującego. Jeżeli Komisja Europejska, po umożliwieniu odnośnemu państwu przedłożenia swojego stanowiska, uzna w swoim sprawozdaniu, że państwo naruszyło obowiązek wprowadzenia reguły fiskalnej i mechanizmu korygującego, jedno lub kilka z pozostałych państw-stron wniesie obligatoryjnie skargę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Uprawnienie takie przysługuje każdej z Umawiających się Stron również niezależnie od wyników oceny Komisji zawartych w jej sprawozdaniu. Traktat nie przyznaje natomiast zdolności procesowej Komisji Europejskiej. Tym samym nie ma ona możliwości wnioskowania o nałożenie kar, jak to ma miejsce w przypadku wszczynania przez Komisję postępowań w oparciu o art. 258 i art. 260 TFUE. Kompetencje Komisji Europejskiej ograniczają się do weryfikacji wprowadzenia do krajowego porządku prawnego reguły budżetowej oraz mechanizmu korygującego i nie wpływają na prawa i obowiązki państw członkowskich określone w postanowieniach TUE i TFUE. Jednocześnie, jak wynika z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, powierzenie instytucjom Unii nowych, nieprzewidzianych w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej kompetencji jest możliwe zarówno przy zastrzeżeniu zgody wszystkich państw członkowskich, jak i zgodności nowo powierzonych kompetencji z postanowieniami traktatów.⁸

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości jest wiążący dla stron postępowania, które muszą podjąć konieczne środki zapewniające wykonanie wyroku w terminie określonym przez Trybunał Sprawiedliwości. Jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości w ww. zakresie została oparta na art. 273 TFUE⁹.

Traktat przewiduje również możliwość nałożenia sankcji na państwo-stronę za niewykonanie ww. wyroku Trybunału Sprawiedliwości. Jeżeli na podstawie własnej oceny lub na podstawie oceny Komisji Europejskiej państwo-strona uzna, że inne państwo-strona nie podjęło koniecznych środków zapewniających wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości, może ono wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości i zażądać nałożenia kar finansowych.

⁸ Zob. wyrok TSUE w sprawach połączonych C-181/91 oraz C-248/91 Parlament przeciwko Radzie i Komisji oraz wyrok w sprawie C-316/91 Parlament przeciwko Radzie.

⁹ Zgodnie z tym przepisem 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.

Wysokość kar byłaby określana zgodnie z zasadami, jakie Komisja Europejska ustaliła na potrzeby stosowania art. 260 TFUE, uwzględniającymi m.in. powagę naruszenia, jego czas trwania i zdolność płatniczą danego państwa (por. Komunikat KE w sprawie stosowania art. 228 traktatu WE¹⁰). Jeżeli Trybunał Sprawiedliwości uzna, że dana Umawiająca się Strona nie wykonała jego wyroku, może on nałożyć, stosownie do danych okoliczności, ryczałt lub okresową karę pieniężną, których wysokość nie może przekroczyć 0,1% produktu krajowego brutto danego państwa-strony. Kwoty należne od państwa, którego walutą jest euro, wpłacane byłyby na rzecz Europejskiego Mechanizmu Stabilności. W innych przypadkach płatności byłyby przekazywane do budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Oparcie jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości przewidzianej w art. 8 Traktatu na art. 273 TFUE oznacza, że mieści się ona w kompetencjach powierzonych uprzednio Trybunałowi na podstawie TFUE. Art. 273 TFUE przewiduje właściwość Trybunału Sprawiedliwości do orzekania w każdym sporze „związany z przedmiotem Traktatów” (przedłożonym mu na mocy kompromisu). Warunek związku z przedmiotem Traktatów zostaje spełniony, gdyż jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości wiąże się z obowiązkiem koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich przewidzianym w postanowieniach TUE i TFUE. Z drugiej strony postanowienia objęte jurysdykcją Trybunału nie dotyczą zobowiązań państw-stron wynikających wprost z zakresu przedmiotowego TUE i TFUE, co pozwala na zachowanie kompetencji Trybunału wynikającej z art. 344 TFUE.¹¹

Do wniosku o ratyfikację Traktatu zostały dołączone „Ustalenia dokonane przez Umawiające się Strony przy podpisywaniu Traktatu w odniesieniu do jego artykułu 8”, załączone do protokołu podpisania Traktatu. Mają one charakter wspólnego oświadczenia złożonego w momencie podpisywania Traktatu przez państwa-sygnatariuszy. Jako takie odzwierciedlają wyłącznie uzgodnienia polityczne. Nie są protokołem do Traktatu ani w żaden inny sposób nie stanowią jego części. Tym samym mogą zostać zmienione w każdej chwili, również w formie uzgodnień politycznych, w rezultacie pierwszych doświadczeń z ich stosowania.

Ustalenia nie wymagają wdrożenia do krajowego porządku prawnego.

Ustalenia dotyczą praktycznych, szczegółowych rozwiązań w zakresie wnoszenia do Trybunału Sprawiedliwości UE skarg przeciwko sygnatariuszowi Traktatu, który nie implementował właściwie do krajowego porządku prawnego tzw. reguły budżetowej zawartej

¹⁰ Dokument nr SEC 2005(1658). Dokument ten zachowuje swoją aktualność na gruncie art. 260 TFUE.

¹¹ Zgodnie z art. 344 TFUE państwa członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana.

w art. 3 Traktatu. Mają one ułatwić skuteczne stosowanie postanowień skargowych przewidzianych w art. 8 Traktatu. Z uwagi na wykonawczy, wobec art. 8 Traktatu, charakter Ustaleń będą one miały zastosowanie wyłącznie w stosunku do państw-sygnatariuszy, które związały się art. 3 i art. 8 Traktatu.

II.6. Postanowienia dotyczące koordynacji polityki gospodarczej (art. 9 – 11)

Traktat zawiera również postanowienia dotyczące koordynacji polityki gospodarczej między państwami-stronami Traktatu mające przyczyniać się do sprawnego funkcjonowania UGiW, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej. W tym celu państwa-strony miałyby m.in. wykorzystywać przewidzianą w TUE i TFUE „wzmocnioną współpracę”, konsultować się w sprawach planowanych znaczących reform gospodarczych oraz koordynować je w uzasadnionych przypadkach (koordynacja miałaby następować zgodnie z prawem UE). Działania instytucji UE (w szczególności Komisji Europejskiej) w zakresie objętym tymi postanowieniami wynikają z obowiązujących aktów prawnych UE.

II.7. Szczyty państw strefy euro (art. 12)

Traktat zawiera istotne postanowienia dotyczące spotkań szefów państw i rządów Umawiających się Stron w formule tzw. szczytów państw strefy euro. Wprowadza prawne umocowanie organizacji szczytów państw strefy euro, ale nadal utrzymuje ich nieformalny charakter. W ramach tych szczytów nie będą podejmowane żadne prawnie wiążące decyzje.

Spotkania te będą się odbywały w zależności od potrzeb, co najmniej dwa razy w roku. Ważnym postanowieniem wychodzącym naprzeciw postulatowi zachowania pełnej integralności Unii Europejskiej jest umieszczenie w preambule Traktatu zasady, że szczyty państw strefy euro będą się odbywać po posiedzeniach Rady Europejskiej lub po spotkaniach z udziałem wszystkich Umawiających się Stron, które ratyfikowały Traktat. Rozwiązanie to utrzymuje dotychczasowy porządek instytucjonalny UE i potwierdza centralną pozycję Rady Europejskiej, jako forum uzgadniania ważnych dla całej Unii Europejskiej decyzji politycznych, w tym tych dotyczących gospodarki.

O nadaniu instytucjonalnych ram szczytom państw strefy euro świadczy również potwierdzenie uzgodnionych wcześniej politycznie zasad wyboru przewodniczącego

szczytów państw strefy euro. Będzie on wyłaniany zwykłą większością głosów przez szefów państw lub rządów Umawiających się Stron, których walutą jest euro, w tym samym momencie, w którym Rada Europejska wybiera swojego przewodniczącego. Kadencje obydwu stanowisk będą takie same.

W spotkaniach szczytów państw strefy euro będzie brał udział również przewodniczący Komisji Europejskiej. Do udziału w szczytach zapraszany będzie również Prezes Europejskiego Banku Centralnego. Możliwe będzie zaproszenie Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego w celu jego wysłuchania. Przewodniczący szczytu państw strefy euro będzie przedkładać Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym posiedzeniu szczytu.

Przewodniczący szczytu państw strefy euro, w ścisłej współpracy z przewodniczącym Komisji Europejskiej, będzie odpowiadał za przygotowanie posiedzeń szczytu państw strefy euro oraz ich ciągłość. Drugim organem odpowiedzialnym za przygotowanie posiedzeń szczytu państw strefy euro będzie Eurogrupa, która będzie także odpowiedzialna za podjęcie działań następczych. Jej przewodniczący będzie mógł być zapraszany na posiedzenia szczytu.

W szczytach państw strefy euro będą brały udział:

- 1) państwa strefy euro – (od momentu wejścia w życie Traktatu, czyli jego ratyfikacji przez co najmniej 12 państw strefy euro) – takie szczyty państw strefy euro będą się odbywały w celu omówienia przez strony Traktatu kwestii związanych ze wspólnymi obowiązkami Umawiających się Stron, których walutą jest euro, w odniesieniu do wspólnej waluty, innych kwestii dotyczących zarządzania strefą euro i zasad mających do niej zastosowanie oraz wytycznych strategicznych odnoszących się zarówno do prowadzenia polityk gospodarczych, jak i zwiększenia konwergencji w strefie euro,
- 2) państwa spoza strefy euro – (od momentu ratyfikacji Traktatu) – przy czym ich udział będzie uzależniony od tematyki szczytów państw strefy euro. Będą one brały udział w dyskusji, jeżeli podczas szczytu omawiane będą następujące kwestie:
 - a) zagadnienia dotyczące konkurencyjności państw-stron Traktatu,
 - b) zmiany ogólnej struktury strefy euro i zasadniczych zasad dotyczących tej strefy, które będą obowiązywały w przyszłości,
 - c) kwestie dotyczące implementacji Traktatu, o ile jest to uzasadnione i nie rzadziej niż raz w roku.

Spotkania w składzie ograniczonym do państw strefy euro będą mogły się odbywać także

w wyjątkowych, uzasadnionych nadzwyczajnymi okolicznościami przypadkach. Zasadą będą uzgodnienia kwestii związanych ze stosowaniem traktatu fiskalnego w gronie wszystkich państw członkowskich UE lub wszystkich państw-stron Traktatu.

Niezależnie od formuły spotkania przewodniczący szczytu państw strefy euro szczegółowo informuje Umawiające się Strony, których walutą nie jest euro, oraz pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej o przygotowaniach do posiedzeń szczytu państw strefy euro i o wynikach tych posiedzeń.

Oznacza to, że państwa spoza strefy euro (takie jak np. Polska) od dnia ratyfikacji Traktatu będą uczestniczyły co najmniej raz do roku w szczycie dotyczącym wdrażania Traktatu oraz we wszystkich szczytach państw strefy euro poświęconych zagadnieniom konkurencyjności Umawiających się Stron lub zmianom w ogólnej architekturze strefy euro oraz jej podstawowych zasad, które mają obowiązywać w przyszłości. Bez zgody tych państw oraz pozostałych Umawiających się Stron nie będzie można zmienić warunków przyjęcia wspólnej europejskiej waluty, co ma zapobiec fragmentaryzacji Unii Europejskiej i wykluczeniu z debaty nt. przyszłości strefy euro państw, które partycypują w UGiW i które na mocy traktatów akcesyjnych zobowiązane są do przyjęcia wspólnej waluty w przyszłości.

II.8. Współpraca międzyparlamentarna (art. 13)

Traktat przewiduje współpracę parlamentów narodowych państw-stron umowy (odpowiednich komisji parlamentarnych) i Parlamentu Europejskiego, zgodnie z Protokołem nr 1 do TUE i TFUE w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Odpowiednie komisje parlamentarne wspólnie ustalą organizację oraz działania informacyjne w odniesieniu do konferencji ich przedstawicieli, która omawiałaby polityki budżetowe oraz inne kwestie będące przedmiotem regulacji Traktatu.

II.9. Wejście w życie Traktatu (art. 14 ust. 2) oraz stosowanie Traktatu do państw strefy euro (art. 14 ust. 3 i 4)

Traktat będzie miał zastosowanie, co do zasady, do państw strefy euro i wejdzie w życie w dniu 1 stycznia 2013 r., pod warunkiem że co najmniej dwanaście Umawiających się Stron, których walutą jest euro, złoży dokumenty ratyfikacyjne, lub pierwszego dnia miesiąca następującego po dniu złożenia dwunastego dokumentu ratyfikacyjnego przez Umawiającą

się Stronę, której walutą jest euro, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

Jako wyjątek od powyższej reguły, postanowienia Traktatu dotyczące szczytów państw strefy euro będą miały zastosowanie do wszystkich Umawiających się Stron, których walutą jest euro, od dnia wejścia w życie Traktatu. Postanowienia dotyczące współpracy międzyparlamentarnej będą stosowane do wszystkich państw, które podpiszą Traktat, od dnia jego wejścia w życie (niezależnie od ratyfikacji przez dane państwo).

II.10. Stosowanie Traktatu do państw spoza strefy euro (art. 14 ust. 5)

Traktat ma być stosowany w całości do państw spoza strefy euro, które są Umawiającymi się Stronami, od momentu przyjęcia w tych państwach euro jako waluty. Postanowienia dotyczące paktu budżetowego (tytuł III, w tym reguła fiskalna i mechanizm korygujący) oraz koordynacji i konwergencji polityk gospodarczych (tytuł IV) mogą mieć zastosowanie wcześniej (tj. w okresie poprzedzającym moment przyjęcia w tych państwach euro jako waluty), w całości lub w części, do Umawiającej się Strony będącej państwem spoza strefy euro, o ile takie państwo złoży stosowną jednostronną deklarację w oparciu o art. 14 ust. 5 Traktatu.

Postanowienia Traktatu dotyczące szczytów państw strefy euro oraz współpracy międzyparlamentarnej, wraz z postanowieniami dotyczącymi ogólnych celów Traktatu, relacją jego postanowień z prawem Unii Europejskiej, nakazem inkorporacji postanowień Traktatu do tego prawa w ciągu 5 lat mają zastosowanie do państw spoza strefy euro będących stronami Traktatu, od momentu jego wejścia w życie.

Do Traktatu mogą przystąpić w każdym czasie pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej inne niż Umawiające się Strony z dniem złożenia w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej dokumentu przystąpienia. Nie będzie to wymagało żadnych dodatkowych decyzji ani zgody państw-stron.

III. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe, polityczne i prawne

III.1. Skutki społeczne

Związanie się przez Polskę Traktatem nie spowoduje bezpośrednich skutków społecznych. Wejście w życie Traktatu może przyczynić się do poprawy sytuacji gospodarczej w państwach-stronach Traktatu, a tym samym wpłynąć na stabilizację warunków życia

obywateli i warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Może również pomóc, wraz z innymi działaniami w zakresie koordynacji polityk gospodarczych w Unii Europejskiej, w zapobieganiu występowaniu kryzysów gospodarczych i zadłużeniowych w strefie euro i w całej Unii Europejskiej.

III.2. Skutki gospodarcze

Traktat nie wywoła bezpośrednich skutków gospodarczych. Realizacja postanowień Traktatu może mieć wpływ na zakończenie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro, mającego przełożenie na sytuację gospodarczą w strefie euro, a – przez mechanizmy transmisji – także w krajach UE spoza strefy, w tym w Polsce. Tym samym Traktat powinien przyczynić się do poprawy otoczenia makroekonomicznego, w jakim funkcjonują podmioty gospodarcze w państwach-stronach Traktatu i w całej UE.

Przewidziana w Traktacie koordynacja polityki gospodarczej między państwami-stronami Traktatu może przyczynić się do zwiększenia tempa konwergencji gospodarczej w UE oraz uzgadniania i omawiania istotnych planowanych reform polityki gospodarczej w celu dokonywania porównawczej oceny najlepszych praktyk.

III.3. Skutki finansowe

Na mocy Traktatu państwa-strony związane postanowieniami tytułów III i IV Traktatu zgadzają się zaostrzyć swoją dyscyplinę budżetową, wzmocnić koordynację polityki gospodarczej i zarządzanie gospodarcze.

Wynikający z Traktatu obowiązek osiągnięcia ustalonego poziomu salda strukturalnego instytucji rządowych i samorządowych może wymagać – w zależności od aktualnej sytuacji makroekonomicznej i budżetowej Polski – zacieśnienia dyscypliny fiskalnej i ograniczenia wydatków i/lub zwiększenia dochodów sektora instytucji rządowych i samorządowych. W porównaniu z obowiązującymi obecnie przepisami prawa UE – na których podstawie Polska określiła swój MTO jako deficyt strukturalny 1% PKB – realizacja średniookresowego celu budżetowego zdefiniowanego jako deficyt strukturalny 0,5% PKB mogłaby, w momencie zastosowania art. 3 Traktatu do Polski, wymagać zidentyfikowania nowych źródeł dochodów lub ograniczenia wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Obecnie wartość takiego dostosowania można oszacować na ok. 9 mld zł rocznie. Z drugiej strony, realizacja celu rządu przedstawionego w najnowszej aktualizacji Programu

konwergencji¹², tj. spełnienie MTO w 2015 r. i następnie jego utrzymanie dałoby podstawę do rozważenia zachowania MTO na niezmiennym poziomie, bez konieczności dalszego dostosowania budżetowego. Możliwość taką daje art. 3 Traktatu (por. s. 4 niniejszego uzasadnienia). Zgodnie z nim, kraj z długiem „znacznie poniżej 60% PKB” i o niskim ryzyku dla długookresowej stabilności finansów publicznych może zdefiniować MTO jako deficyt strukturalny w wysokości 1% PKB. Polska ma szansę skorzystać z tego rozwiązania, gdyż dzięki realizacji MTO dług sektora instytucji rządowych i samorządowych powinien się zmniejszyć w perspektywie 2020 r. do poziomu znacznie poniżej 60% PKB.¹³ Odnośnie natomiast do drugiego warunku, Polska jest przez Komisję Europejską oceniana jako jedno z nielicznych państw Unii Europejskiej o niskim ryzyku dla długookresowej stabilności finansów publicznych.

III.4. Skutki polityczne

Status państwa-strony Traktatu umożliwi Polsce uczestniczenie w podejmowaniu kluczowych decyzji, a w efekcie wywieranie określonego wpływu na sposób prowadzenia polityki budżetowej i gospodarczej państw członkowskich Unii Europejskiej. Umocni wizerunek Polski jako państwa aktywnie uczestniczącego w najważniejszych procesach politycznych w Europie i dbającego o wspólny interes Unii Europejskiej. Traktat, w szczególności tytuły IV i V dotyczące wzmocnionej koordynacji polityk gospodarczych oraz szczytów państw strefy euro, daje bowiem podstawy dla stworzenia nowego ośrodka zarządzania gospodarczego w UE. O rzeczywistym znaczeniu szczytów państw strefy euro w dużej mierze zadecyduje praktyka. Przystąpienie do Traktatu umożliwi Polsce kształtowanie tej praktyki, a tym samym wywieranie wpływu na dalszy kierunek zmian w tym obszarze.

Przystąpienie przez Polskę oraz inne państwa członkowskie Unii Europejskiej spoza strefy euro do Traktatu przyczyni się tym samym do ograniczania niekorzystnego pogłębiania się podziału na państwa strefy euro (UE-17) i państwa członkowskie Unii Europejskiej spoza tej strefy i redukcji znaczenia powyższego podziału w zakresie podejmowania kluczowych decyzji mających wpływ na sytuację gospodarczą w Unii Europejskiej. Związanie się Traktatem umożliwi zatem Polsce, jako przyszłemu członkowi strefy euro, udział w pracach dotyczących jej przyszłości i funkcjonowania oraz udział w kształtowaniu reguł obowiązujących jej członków. Pozwoli także utrzymać się w centrum decyzyjnym UE oraz

¹² Przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 25 kwietnia 2012 r.

¹³ Potwierdzają to szacunki Ministerstwa Finansów oraz Komisji Europejskiej (zawarte w ocenie Programu konwergencji. Aktualizacja 2012).

zachować wpływ na reformę modelu gospodarczego, której skutki będą rzutowały na perspektywy rozwoju krajowej gospodarki. Polska uzyska również możliwość promowania, w ramach nowego ośrodka koordynacji, koncepcji korzystnego dla rozwoju Polski modelu gospodarczego.

Z uwagi na możliwe skutki wejścia w życie Traktatu dla planowania budżetowego w UE, przystąpienie do niego przez Polskę może zwiększyć szanse na realizację polskich postulatów dotyczących wieloletnich ram finansowych UE, a potencjalnie także innych polityk UE, co z uwagi na potrzeby modernizacyjne Polski jest kluczowe w średniej perspektywie czasowej.

Skutkiem braku ratyfikacji Traktatu przez Polskę mogłyby być osłabienie pozycji Polski w UE oraz utrudnienie relacji Polski z najważniejszymi partnerami w UE. Nieprzystąpienie przez Polskę do Traktatu mogłoby skazywać Polskę na pozycję peryferyjną w debacie europejskiej i mogłoby doprowadzić do wyłączenia z dyskusji o pogłębionej integracji (zwłaszcza dotyczącej gospodarki). Trudno byłoby także wykluczyć zagrożenie kreowania de facto dodatkowych kryteriów przystąpienia do strefy euro w sytuacji, w której nie mielibyśmy wpływu na decyzje o zmianach instytucjonalnych w strefie euro i zasad jej funkcjonowania.

III.5. Skutki prawne, w tym środki prawne, jakie powinny zostać przyjęte w celu wykonania Traktatu

Traktat ma mieć zastosowanie do państw członkowskich, które jeszcze nie przyjęły euro jako waluty (tzw. państwa objęte derogacją określoną w art. 139 ust. 1 TFUE) oraz do Danii dopiero od dnia, w którym nabierze mocy decyzja Rady Unii Europejskiej uchylająca derogację, chyba że zainteresowane państwo oświadczy, że pragnie być wcześniej związane wszystkimi lub niektórymi postanowieniami Traktatu. Podpisanie Traktatu przez Rzeczpospolitą Polską, a także jego ratyfikacja, nie będą zatem skutkowały natychmiastową koniecznością dokonania ewentualnych zmian w polskim prawie. Konieczność taka pojawi się natomiast w bezpośrednim związku z przewidywaną datą uchylecia derogacji w stosunku do Polski lub wyrażoną wolą wcześniejszego złożenia przez Polskę deklaracji o stosowaniu Traktatu w określonym zakresie. W takim przypadku konieczne byłoby dokonanie uprzednich, określonych poniżej zmian w polskim prawie.

Traktat przewiduje przede wszystkim wymóg transponowania ww. reguły fiskalnej wraz z mechanizmem korygującym do krajowego systemu prawnego przez przepisy o wiążącym bezterminowo charakterze, w miarę możliwości o randze konstytucyjnej, lub takich, których

pełne poszanowanie i przestrzeganie będzie zapewnione w trakcie krajowych procedur budżetowych. Oznacza to, że wraz z uchynieniem derogacji w stosunku do Polski lub w przypadku woli wcześniejszego złożenia deklaracji o poddaniu się rygorom umowy w zakresie ww. reguły, do polskiego prawa musiałby zostać wprowadzony tego typu mechanizm. Istniejąca obecnie w art. 216 ust. 5 Konstytucji RP reguła dotycząca limitu zadłużenia nie jest bowiem tożsama z regułą przewidzianą w Traktacie. Wydaje się, że wprowadzenie dodatkowych elementów „reguły zrównoważonego budżetu” do polskiego porządku prawnego w celu wypełnienia wymogów Traktatu nie będzie wymagać zmiany Konstytucji RP, ponieważ – zgodnie z art. 3 ust. 2 Traktatu – nie jest wykluczona transpozycja reguły w „wiążących i trwałych przepis[ach] krajowych lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych”. Możliwe jest wykonanie tego zobowiązania traktatowego przez odpowiednie zmiany norm prawnych niekoniecznie mających rangę normy konstytucyjnej. Wynika to z poszanowania Traktatu dla autonomii proceduralnej państw-stron w zakresie doboru środków zapewniających osiągnięcie rezultatu założonego przez Traktat. Osiągnięcie tego rezultatu w przypadku Polski zapewniłoby wprowadzenie reguły fiskalnej normą o randze ustawowej (np. w ustawie o finansach publicznych). Norma taka spełnia wymogi sformułowane w art. 3 ust. 2 Traktatu, albowiem gwarantuje pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych.

Komisja Europejska w opublikowanym w dniu 20 czerwca 2012 r. komunikacie „Wspólne zasady dotyczące krajowych mechanizmów korekty fiskalnej”¹⁴ przedstawiła, w nawiązaniu do art. 3 ust. 2 Traktatu, siedem zasad stanowiących podstawę krajowych mechanizmów korekty fiskalnej. Przewidują one między innymi, iż mechanizm korygujący powinien być włączony do prawa krajowego za pomocą przepisów o charakterze wiążącym i trwałym, najlepiej konstytucyjnych lub w inny sposób gwarantujących ich poszanowanie, oraz to, że będą w pełni przestrzegane w całej krajowej procedurze budżetowej. Przedstawione przez Komisję wspólne zasady, które należy uwzględnić przy opracowywaniu mechanizmu korygującego, zostały w dniu 21 czerwca 2012 r. poparte przez państwa-strony Traktatu, w tym przez Polskę.

W tym kontekście należy zauważyć, że trwają przygotowania do wdrożenia dyrektywy Rady nr 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, w tym do wprowadzenia do porządku prawnego (w ustawie o finansach

¹⁴ COM(2012) 342.

publicznych) stabilizującej reguły wydatkowej wyposażonej w mechanizm korygujący. Reguła ta ma mieć trwały charakter, więc uzasadnione jest, aby jej mechanizm korygujący był zgodny z ogólnymi zasadami określonymi przez Komisję Europejską (mimo że nawet po ratyfikacji Traktatu Polska przed przyjęciem wspólnej waluty – euro nie ma obowiązku przestrzegania tych zasad).

Ponadto Traktat zobowiązuje państwa-strony do redukcji długu publicznego w przypadku przekroczenia wartości odniesienia wynoszącej 60% PKB, w określonym tempie. Jest to powtórzenie zasady wprowadzonej w rozporządzeniu Rady (UE) nr 1177/2011 z dnia 8 listopada 2011 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu¹⁵.

W zakresie wprowadzenia obowiązku informowania ex ante Parlamentu Europejskiego i Rady UE o krajowych planach emisji instrumentów dłużnych może powstać konieczność nałożenia w ustawie o finansach publicznych określonych obowiązków informacyjnych na jednostki sektora finansów publicznych w zakresie planów takich emisji, co umożliwiłoby wykonanie obowiązku sprawozdawczego wobec Rady UE i Parlamentu Europejskiego.

III.6. Podmioty prawa krajowego, których dotyczy Traktat

Traktat dotyczy bezpośrednio organów władzy państwowej odpowiedzialnych za prowadzenie polityki gospodarczej oraz tworzenie i egzekwowanie reguł i procedur budżetowych. Traktat nie dotyczy bezpośrednio podmiotów prywatnych – osób fizycznych i prawnych, tj. nie nakłada nowych obowiązków na te podmioty i nie przyznaje im bezpośrednio nowych praw.

III.7. Wyjaśnienie wyboru trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej Traktatem

Związanie Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniami Traktatu nastąpi w drodze ratyfikacji, za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz w związku z art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, z późn. zm.).

¹⁵ Art. 2 ust. 1a: „W przypadku gdy dług przekracza wartość odniesienia, uznaje się, że relacja długu publicznego do produktu krajowego brutto (PKB) zmniejsza się dostatecznie i zbliża się w zadowalającym tempie do wartości odniesienia zgodnie z art. 126 ust. 2 lit. b) TFUE, jeśli na przestrzeni poprzednich trzech lat jej dystans względem wartości odniesienia zmniejszał się średnio w tempie jednej dwudziestej rocznie, w oparciu o zmiany w poprzednich trzech latach, za które dostępne są dane.”

Wybór trybu związania Rzeczypospolitej Polskiej postanowieniami Traktatu podyktowany został spełnieniem przesłanek określonych w art. 89 ust. 1 pkt 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a mianowicie stwierdzeniem, że Traktat dotyczy spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Należy przy tym wskazać, że Traktat uzupełnia Traktaty założycielskie UE, w tym przede wszystkim TFUE oraz dołączony do Traktatów Protokół nr 12, a także Pakt Stabilności i Wzrostu. Traktat poddaje określone materie wspólnemu (umownemu) reżimowi między państwami-stronami Traktatu. Nie dochodzi na jego podstawie do przekazania ani modyfikowania kompetencji Unii Europejskiej, ponieważ Traktat nie jest w stanie, z formalnego punktu widzenia, tego sprawić (jest zawarty poza ramami prawnymi UE i – tym samym – nie należy w ogóle do prawa UE, choć wspiera osiągnięcie celów ustanowione tym prawem). Zmiany, jakie Traktat wprowadza w systemie funkcjonowania państwa członkowskiego w UE, nie zmieniają tym samym przekazanych wcześniej tej organizacji kompetencji lub nie odnoszą się w ogóle do kompetencji Unii Europejskiej, lecz dotyczą innych postanowień zawartych w Traktatach lub w prawie wtórnym UE. Żaden z przepisów Traktatu nie skutkuje zatem przekazaniem organizacji międzynarodowej (UE) lub organowi międzynarodowemu (instytucji UE) kompetencji organów władzy państwowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem nie ma konieczności stosowania do ratyfikacji Traktatu procedury określonej w ust. 2 tego przepisu.