



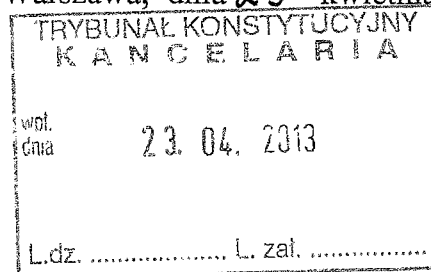
RZECZPOSPOLITA POLSKA

PROKURATOR GENERALNY

PG VIII TK 94/12

(K 33/12)

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2013 r.



TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W związku z wnioskiem Grupy posłów na Sejm RP o stwierdzenie, że ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748):

„jest niezgodna z art. 90 w zw. z art. 120 zd. 1 Konstytucji RP, w zakresie trybu w jakim w/w ustawa została uchwalona, ze względu na:

- 1) stworzenie prawno-traktatowych podstaw do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a to w kwestii zarządzania warunkami uczestnictwa Polski w unii walutowej, przyznanie organom tegoż Europejskiego Mechanizmu Stabilności kompetencji władczych do decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Obrachunkowego
- 2) stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, poprzez przyznanie Komisji

Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa, co, poza przyjęciem niewłaściwego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, powoduje dodatkowo naruszenie art. 219 i art. 146 Konstytucji RP.”

- jest niezgodna z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.),

„ze względu na fakt, że w/w decyzja nr 2011/199/UE została wydana bez podstawy prawnej i w konsekwencji ratyfikacja przedmiotowej decyzji prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z przepisami art. 90 Konstytucji RP, ale również powoduje, że do porządku prawnego wejdą przepisy, które zostały wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sposób nielegalny i z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji RP”

– na podstawie art. 33 w zw. z art. 27 pkt 5 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) –

przedstawiam następujące stanowisko:

- 1) **ustawa z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748), nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) **w pozostałym zakresie postępowanie podlega - na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym - umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.**

UZASADNIENIE

Grupa posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Wnioskodawca) wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro [(Dz. U. poz. 748), dalej: ustawa ratyfikacyjna] – w całości¹.

Zarzuty formalne sformułowane we wniosku skierowane zostały przeciwko całej ustawie. Odnoszą się bowiem do naruszenia procedury jej uchwalania.

Jako wzorce kontroli Wnioskodawca wskazał art. 90 w związku z art. 120 zd. 1 ustawy zasadniczej², a zatem zarówno regulacje konstytucyjne dotyczące parlamentarnego etapu procedury ratyfikacyjnej, jak i ogólne zasady uchwalania ustaw. W ocenie Wnioskodawcy, naruszenie procedur legislacyjnych przez Parlament, prowadzące do niezgodności uchwalonego aktu normatywnego ze wskazanymi standardami konstytucyjnymi, wywołuje

¹ Art. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

² Art. 90. 1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Art. 120. Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość. W tym samym trybie Sejm podejmuje uchwały, jeżeli ustawa lub uchwała Sejmu nie stanowi inaczej.

skutek następczy w postaci ograniczenia kompetencji Sejmu i Rady Ministrów w zakresie kształtowania polityki budżetowej i gospodarczej państwa, przez co uchwalona ustawa narusza również art. 219 i art. 146 ustawy zasadniczej³, pozostając jednocześnie w kolizji z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej⁴ [(Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.), dalej: TUE], w brzmieniu

³ Art. 146. 1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego.

3. Rada Ministrów kieruje administracją rządową.

4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności:

- 1) zapewnia wykonanie ustaw,
- 2) wydaje rozporządzenia,
- 3) koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej,
- 4) chroni interesy Skarbu Państwa,
- 5) uchwała projekt budżetu państwa,
- 6) kieruje wykonaniem budżetu państwa oraz uchwała zamknięcie rachunków państwowych i sprawozdanie z wykonania budżetu,
- 7) zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny,
- 8) zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa,
- 9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,
- 10) zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe,
- 11) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju oraz określa corocznie liczbę obywateli powoływanych do czynnej służby wojskowej,
- 12) określa organizację i tryb swojej pracy.

Art. 219. [Budżet państwa] 1. Sejm uchwała budżet państwa na rok budżetowy w formie ustawy budżetowej.

2. Zasady i tryb opracowania projektu budżetu państwa, stopień jego szczegółowości oraz wymagania, którym powinien odpowiadać projekt ustawy budżetowej, a także zasady i tryb wykonywania ustawy budżetowej określa ustawa.

3. W wyjątkowych przypadkach dochody i wydatki państwa w okresie krótszym niż rok może określać ustawa o prowizorium budżetowym. Przepisy dotyczące projektu ustawy budżetowej stosuje się odpowiednio do projektu ustawy o prowizorium budżetowym.

4. Jeżeli ustawa budżetowa albo ustawa o prowizorium budżetowym nie weszły w życie w dniu rozpoczęcia roku budżetowego, Rada Ministrów prowadzi gospodarkę finansową na podstawie przedłożonego projektu ustawy.

⁴ Art. 48. 1. Traktaty mogą być zmieniane zgodnie ze zwykłą procedurą zmiany. Mogą być też zmieniane zgodnie z uproszczonymi procedurami zmiany.

Zwykła procedura zmiany

2. – 5.

Uprozczone procedury zmiany

6. Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii.

Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Decyzja, o której mowa w akapicie drugim, nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach.

7. Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub tytuł V niniejszego Traktatu przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Niniejszego akapitu nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję. W celu przyjęcia decyzji, o których mowa w akapicie pierwszym lub drugim, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład.

nadany Traktatem z Lizbony⁵, ze względu na fakt, iż, podlegająca procedurze ratyfikacji, decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE (dalej: decyzja RE 2011/199) została wydana bez podstawy prawnej, a zatem jej ratyfikacja, w sposób sprzeczny z przepisami Konstytucji RP, powoduje, że w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej znajdują się przepisy, które nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego, jako wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) nielegalnie.

To zaś dodatkowo pozostaje w sprzeczności z art. 88 Konstytucji RP⁶, ustanawiającym zasadę, iż warunkiem wejścia w życie aktów normatywnych jest ich ogłoszenie.

Wnioskodawca podnosi, iż poddana procedurze ratyfikacyjnej decyzja RE 2011/199 - na podstawie której ma nastąpić dodanie do art. 136 TFUE⁷ nowego ust. 3 o brzmieniu: „Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom.” - przenosi na organizację

⁵ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE.C 2007 Nr 306, str. 1)

⁶ Art. 88. 1. Warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie.
2. Zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa.
3. Umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa.

⁷ Artykuł 136.

1. W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej oraz zgodnie z odpowiednimi postanowieniami Traktatów, Rada, zgodnie z odpowiednią procedurą spośród tych, o których mowa w artykułach 121 i 126, z wyjątkiem procedury przewidzianej w artykule 126 ustęp 14, przyjmuje środki w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro, w celu:

a) wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej;
b) określenia kierunków, w zakresie w jakim ich to dotyczy, polityki gospodarczej, czuwając nad zgodnością tych kierunków z kierunkami przyjętymi dla całej Unii oraz zapewniając nadzór nad nimi.

2. W odniesieniu do środków, o których mowa w ustępie 1, w głosowaniu biorą udział tylko członkowie Rady reprezentujący Państwa Członkowskie, których walutą jest euro.

Większość kwalifikowaną wyżej wymienionych członków określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a).

międzynarodową nowe uprawnienia organów władzy państwowej, pomimo zadeklarowania w jej motywach, iż jej regulacje nie zwiększają kompetencji UE.

Według Wnioskodawcy, zmiana art. 136 TFUE musi być interpretowana łącznie z postanowieniami, podpisanego przez Państwa Członkowskie UE należące do unii walutowej (inaczej: do strefy euro), Traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilności (dalej: TEMS), a także w kontekście podpisanego również przez Polskę tzw. Traktatu o Stabilności i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (...) sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. określanego jako tzw. Pakt Fiskalny, który w swej treści wprost odwołuje się do Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: EMS), służącego ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości.

Zdaniem Wnioskodawcy, to właśnie ze względu na postanowienia TEMS, przewidujące m.in.:

- powstanie po stronie Polski obowiązku automatycznego członkostwa w EMS, jako że obowiązek ten dotyczy każdego państwa dołączającego do strefy euro, bez możliwości renegocjacji TEMS, a zatem ustala on warunki polskiego wejścia do unii walutowej obejmujące prawne zobowiązanie do członkostwa w nowej organizacji międzynarodowej, którą jest EMS posiadający własne organy decyzyjne (rada gubernatorów, rada dyrektorów i dyrektor generalny) oraz procedury głosowania większościowego (za wspólną zgodą, większością kwalifikowaną albo większością zwykłą przy wymaganym *quorum* - 2/3 członków uprawnionych do głosowania, którzy reprezentują 2/3 głosów);
- rozszerzenie, w stosunku do Polski, jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: TSUE) oraz Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (dalej: ETO) przez poddanie – w zakresie przedmiotowym TEMS – państw należących do EMS;

- stworzenie prawnej możliwości uczestnictwa w EMS Polski, będącej państwem członkowskim, którego walutą nie jest euro, na zasadach określonych przez radę gubernatorów EMS, a więc partycypacji w działaniach nowej organizacji międzynarodowej na warunkach określonych przez podmiot zewnętrzny (zob. uzasadnienie wniosku, s. 6)

Wnioskodawca uważa, iż ustawa, zezwalająca na ratyfikację decyzji RE w sprawie zmiany art. 136 TFUE, została przyjęta w wadliwym konstytucyjnie trybie ustawodawczym, albowiem „zachowując równowagę prawa - zmiana Traktatu, przyjmowanego na podstawie art. 90 Konstytucji RP, powinna także dokonywać się w identycznym trybie, co gwarantuje realizację zasady, że treść aktu prawnego może być zmieniona jedynie aktem równym rangą” (uzasadnienie wniosku, s. 7).

Dodatkowym powodem, który ma przemawiać za ratyfikacją decyzji RE 2011/199 w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji, jest treść Paktu Fiskalnego, do którego odwołuje się TEMS, modyfikujący zasady członkostwa Polski w unii walutowej, które z kolei - zdaniem Wnioskodawcy - przewidziane są wprost w traktacie akcesyjnym, „a objęte jedynie czasową derogacją”.

Wnioskodawca podkreśla, że zmiana art. 136 TFUE dokonana decyzją RE 2011/199, „odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności oraz rozpatrywana w kontekście Paktu Fiskalnego, powoduje, iż bez żadnych wątpliwości mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy (do Komisji i ETS). W konsekwencji ustawa o wyrażeniu zgody na ratyfikację decyzji nr 2011/199/UE, powinna zostać podjęta w trybie wynikającym z art. 90 Konstytucji RP, a nie w oparciu o art. 89 ust. 1 Konstytucji” (uzasadnienie wniosku – s. 8).

Argumentacja przedstawiona przez Wnioskodawcę, dotycząca zarzutu niezgodności ustawy ratyfikacyjnej z art. 48 ust. 6 TUE, opiera się na tezie,

iż art. 136 TFUE nie mógł być zmieniony w trybie uproszczonym, albowiem decyzja Rady Europejskiej, podejmowana na podstawie powołanego przepisu TUE, nie może zwiększać kompetencji przyznanych organom Unii w Traktatach. W pozostałym zakresie wywody są tożsame z argumentacją dotyczącą konstytucyjnego trybu ratyfikacyjnego przewidzianego w art. 90 ustawy zasadniczej. Wnioskodawca ponawia argument, że zmiana art. 136 TUE prowadzi do zwiększenia kompetencji Unii przez zgodę na utworzenie nowej organizacji międzynarodowej, poszerzenie jurysdykcji Trybunałów (Sprawiedliwości i Obrachunkowego - o czym była wyżej mowa) oraz istotne zmiany sposobu podejmowania decyzji.

Ustawa ratyfikacyjna miałaby być - zdaniem Wnioskodawcy - niezgodna ze wskazanym jako wzorzec przepisem wiążącej Polskę umowy międzynarodowej ze względu na fakt, że „w/w decyzja nr 2011/199/UE została wydana bez podstawy prawnej i w konsekwencji ratyfikacja przedmiotowej decyzji (...) powoduje, że do porządku prawnego wejdą przepisy, które zostały wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w sposób nielegalny i z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej" (uzasadnienie wniosku, s. 2-3).

Wnioskodawca stawia zatem całej ustawie ratyfikacyjnej zarzut polegający na naruszeniu wymogów proceduralnych podczas uchwalania ustawy ratyfikacyjnej, czyli zarzut, który ma charakter jedynie formalny.

Wybór niewłaściwego trybu ratyfikacji, a tym samym wadliwej procedury ustawodawczej dla ustawy ratyfikacyjnej, spowodowała bowiem nieprawidłowa - w ocenie Wnioskodawcy - ocena charakteru przedmiotu decyzji RE 2011/199.

Istotą zarzutu Grupy posłów jest teza, że ustawodawca, uchwalając ustawę ratyfikacyjną, zastosował tryb ratyfikacji przewidziany w art. 89 ust. 1⁸, przy zastosowaniu art. 120 zd. 1 *in principio*, zamiast trybu wynikającego z art. 90 Konstytucji.

Wnioskodawcy uważają bowiem, iż właściwym trybem uchwalenia tej ustawy powinien być tryb kwalifikowany, przewidziany przez art. 90 ust. 2-4 Konstytucji, który stawia bardziej rygorystyczne warunki co do wymaganej większości sejmowej i senackiej oraz wzmacnia pozycję Senatu w procesie legislacyjnym, a także zakłada możliwość wyrażenia zgody na ratyfikację w trybie referendalnym.

Ustawa zasadnicza w art. 89 ust. 1, jak i w art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji, precyzuje, jakie umowy międzynarodowe podlegają procedurze ratyfikacyjnej, która obejmuje wymóg uzyskania uprzedniej zgody na ratyfikację, wyrażonej w trybie ustawowym, a więc za wstępną akceptacją parlamentu, oraz jaki parlamentarny tryb wyrażania tej zgody zostanie przyjęty.

Wskazany jako wzorzec kontroli art. 90 ust. 1 Konstytucji określa rodzaj szczególnej umowy międzynarodowej, której zawarcie pociąga dla polskiego porządku konstytucyjnego daleko idące konsekwencje – a więc wtedy gdy traktat jest instrumentem przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach, jak i ustala warunki włączenia parlamentu w proces ratyfikacji takiej umowy – przewidując alternatywnie dwa tryby związania:

⁸ Art. 89. 1. Ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy:

- 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,
- 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

2. O zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej do ratyfikacji umów międzynarodowych, których ratyfikacja nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm.

3. Zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa.

wyrażenia zgody na ratyfikację w ustawie uchwalonej w trybie kwalifikowanym (ust. 2) albo za zgodą wyrażaną w referendum ogólnokrajowym (ust. 3). Ust. 4 w tym artykule określa zasady wyboru trybu wyrażania zgody, którego dokonuje Sejm w drodze uchwały.

W wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 maja 2003 r., w sprawie o sygn. K 11/03, w której Trybunał, w pełnym składzie, dokonywał oceny konstytucyjności przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. Nr 57, poz. 507), zaprezentowano stanowisko, że szczególny charakter procedury ustawodawczej - przewidzianej dla aktów normatywnych obejmujących wyrażenie zgody na ratyfikację umów międzynarodowych, stanowiących podstawę przekazywania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej, elementy której to procedury zostały określone w art. 90 ust. 2 Konstytucji - *„wyraża się w kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (i odpowiednio: senatorów) wymaganych dla uchwalenia ustawy przez Sejm i przez Senat. Odrębność tego trybu polega także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bowiem bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. Oznacza to więc, że nie mają w takim przypadku zastosowania przepisy art. 121 Konstytucji określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm”⁹.*

W celu rekonstrukcji wskazanego wzorca kontroli warto przytoczyć ocenę istoty tej regulacji, dokonaną przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 24 listopada 2010 r., w sprawie o sygn. akt K 32/09, w której Trybunał

⁹ wyrok TK z dnia 27.05.2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU Nr 5/A/2003, poz. 43

orzekał o zgodności, m.in. z tym przepisem konstytucyjnym, postanowień Traktatu z Lizbony (zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., ratyfikowanego przez Prezydenta RP za zgodą, udzieloną w ustawie uchwalonej stosownie do wymagań określonych w art. 90 ustawy zasadniczej). W wyroku tym Trybunał wyraził następujący pogląd: *„Istotą art. 90 Konstytucji jest gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń. Polegają one na tym, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej dopuszczalne jest: 1) jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) jedynie w niektórych sprawach i 3) jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą”,* podkreślając przy tym, w innym miejscu tego wyroku, iż *„[a]rt. 90 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przekazanie kompetencji «na podstawie umowy międzynarodowej». To znaczy, że przekazanie kompetencji może mieć miejsce w umowie międzynarodowej. Możliwe jest również przekazanie kompetencji w ramach uproszczonej procedury zmiany postanowień umowy, jednakże pod warunkiem zachowania triady ograniczeń konstytucyjnych stanowiących warunek sine qua non konstytucyjności przekazania. [...] Umowa dopuszczająca uproszczoną procedurę przekazywania kompetencji będzie zatem zgodna z Konstytucją, jeżeli dopuszczenie to nie wyklucza wyrażenia zgody w sprawie przekazania kompetencji w niektórych sprawach w tym trybie w drodze ustawy, stosownie do wymagań określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji, lub w referendum ogólnokrajowym”*¹⁰.

¹⁰ wyrok TK z dnia 24.11.2010 r., sygn.. K 32/09, OTK ZU Nr 9/A/2010, poz.108

Jednocześnie Trybunał uznał, że art. 90 Konstytucji (oraz określone w nim granice przekazywania kompetencji) pozostaje „[g]warancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej” i nie może być rozumiany w ten sposób, iż „wyczerpuje on swoje znaczenie po jednorazowym zastosowaniu. Tego rodzaju interpretacja wynikałaby z przyjęcia, że przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony ma charakter jednorazowy i otwiera drogę do dalszego ich przekazywania, już z pominięciem wymagań określonych w art. 90. Takie rozumienie art. 90 pozbawiałoby tę część Konstytucji cech aktu normatywnego”.¹¹

W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził również: „System Unii Europejskiej ma jak wiadomo dynamiczny charakter, co może prowadzić do zmiany w zakresie zasad jego funkcjonowania. Nie znaczy to jednak, że przewidziane w Konstytucji przekazanie kompetencji pociąga za sobą bezwarunkową akceptację przyszłych zmian systemowych, a w szczególności może być rozumiane jako przesłanka do stosowania art. 90 ust. 1 Konstytucji do tych zmian w drodze wykładni zakładającej rezygnację z ograniczenia wynikającego z dopuszczenia przekazania kompetencji jedynie w «niektórych sprawach». Zmiana umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgody stosownie do postanowień art. 90 Konstytucji. Bez zachowania konstytucyjnych wymagań ratyfikacja tego rodzaju umowy nie byłaby możliwa”¹².

Kluczowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutu Wnioskodawcy ma tedy niewątpliwie ustalenie, czy, objęta zaskarżoną ustawą, decyzja RE 2011/199, przewiduje możliwość przekazania przez władze polskie na rzecz

¹¹ *ibidem*

¹² j.w.

określonej organizacji międzynarodowej „kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach”. Ratyfikowana decyzja, stanowiąc akt wprowadzający zmiany w trzeciej części TFUE, przyjęta została w uproszczonej procedurze zmiany Traktatu, a więc w trybie określonym w art. 48 ust. 6, zaś zastosowanie tego trybu dopuszczalne jest wyłącznie wobec takich zmian, które nie zwiększają kompetencji organów Unii, przyznanych w traktatach.

Ewentualny skutek wprowadzenia do polskiego systemu prawnego decyzji, której postanowienia prowadziłyby do przekazania organizacji międzynarodowej (innymi słowy – organizacji unijnej) kompetencji organów państwowych RP (w rozumieniu art. 90 Konstytucji), miałyby swoje następstwo w zwiększeniu kompetencji Unii, co z kolei mogłoby oznaczać, iż przyjęcie decyzji zmieniającej część postanowień traktatowych nastąpiło z naruszeniem ustanowionej w TUE procedury. Z jednej więc strony taki akt zmieniający Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, inaczej - rewidujący jego postanowienia jako umowy międzynarodowej, należałoby traktować jako podlegający kwalifikowanej procedurze ratyfikacyjnej, przewidzianej w art. 90 Konstytucji RP, a z drugiej strony byłby on dotknięty wadą prawną, a w konsekwencji – nielegalny.

Pojęcie „przekazania kompetencji”, o którym mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, nie ma sprecyzowanego zakresu znaczenia. Konstytucja nie definiuje tego pojęcia i nie określa, czym ma się charakteryzować organizacja międzynarodowa lub organ międzynarodowy, któremu „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” mogą być przekazane umową międzynarodową.

Kwestia określenia zakresu znaczeniowego tego pojęcia jest istotna ze względu na jej wagę dla określenia odpowiedniego trybu ratyfikacji danej umowy. Umowy umożliwiające przekazanie „kompetencji w niektórych sprawach” wymagają przecież ratyfikacji w specjalnym, kwalifikowanym

trybie. W tym celu należy zatem sięgnąć do wypowiedzi doktryny prawa konstytucyjnego oraz dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego.

W piśmiennictwie z zakresu prawa konstytucyjnego, w odniesieniu do problematyki „*przekazania kompetencji*” należy wyróżnić pogląd, iż za podstawowe znamiona aktu, w wyniku którego dochodzi do owego „przekazania”, należy uznać te jego części składowe, które decydują o rezygnacji państwa z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie¹³, będącej skutkiem powierzenia organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określonych kompetencji władczych wobec podmiotów podległych władzy Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach należących do jej jurysdykcji¹⁴. Podstawowym elementem konstytutywnym wystąpienia „*przekazania*” jest zaistnienie sytuacji ograniczenia kompetencji państwa w określonej dziedzinie na rzecz organizacji międzynarodowej¹⁵, zaś kolejnym – dopuszczenie przez państwo do stosowania w zakresie przekazanych kompetencji, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), zwłaszcza do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez tę organizację¹⁶. Oznacza to dopuszczenie do stosowania w krajowym porządku prawnym aktów nie pochodzących od polskiej władzy publicznej¹⁷. Za następstwo wystąpienia tego elementu „*przekazania kompetencji*” uznaje się

¹³ zob. K. Działocha, *komentarz do art. 90, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, tom I, Warszawa 1999, s. 3

¹⁴ zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 206.

¹⁵ A. Wyrozumska, J. Kranz, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, „Państwo i Prawo”, 2009, nr 7, s. 39.

¹⁶ zob. K. Działocha, *komentarz do art. 90, op. cit.*, s. 3.

¹⁷ zob. J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 207.

rozpoczęcie sprawowania przez organizację lub organ międzynarodowy samodzielnie władzy nad podmiotami podległymi władzy zainteresowanych państw¹⁸. Innymi słowy, oznacza to umożliwienie organizacji lub organowi międzynarodowemu wyłączności stanowienia, w niektórych dziedzinach, prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa członkowskiego tej organizacji i mającego do tego prymat w stosowaniu przed normami prawa krajowego.

Pojęciem „przekazania kompetencji” Trybunał Konstytucyjny zajmował się kilkakrotnie, wskazując jego ogólne granice, nie definiując jednak samego przekazania.

W cytowanym kilkakrotnie wyroku w sprawie K 32/09 Trybunał stwierdził m.in., że *„w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa Członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymają pełną zdolność do określania form wykonywania funkcji państwowych, współistotną kompetencji do «określania własnych kompetencji», pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Między Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują «kompetencję kompetencji», a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji*

¹⁸ zob. K. Wojtyczek, *op.cit.*

międzynarodowej.” Trybunał uznał, iż „[p]rzekazanie kompetencji «w niektórych sprawach» rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc tak precyzyjne określenie dziedzin, jak i wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem”¹⁹.

W zdaniu odrębnym sędziego Trybunału Konstytucyjnego – Prof. Mirosława Granata do uzasadnienia cytowanego wyżej wyroku, z którego sentencją Autor zdania odrębnego nie polemizował, podkreślono, iż przekazanie kompetencji organów władzy państwowej „nie oznacza prostego przesunięcia kompetencji z poziomu państwa na poziom ponadpaństwowy, ale jest określeniem złożonej sytuacji prawnej w odniesieniu do udziału państwa w organizacjach i organach międzynarodowych wyposażonych w niektóre kompetencje władcze”. Prof. Mirosław Granat zdefiniował „przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej” jako „sytuacje, w których określony podmiot został wyposażony w kompetencje, pod następującymi warunkami: 1) kompetencje te mają charakter władczy; 2) dotyczą spraw należących do zakresu władzy Rzeczypospolitej Polskiej; 3) podmiotami podległymi tym kompetencjom są osoby fizyczne lub inne podmioty prywatne znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej, 4) kompetencje upoważniają daną organizację międzynarodową lub organ do wydawania aktów prawnych nakładających obowiązki bezpośrednio na wymienione podmioty. Innymi słowy, w wyniku «przekazania kompetencji» określona organizacja lub organ zostają wyposażone we władzę publiczną sprawowaną bezpośrednio nad podmiotami prywatnymi podlegającymi władzy Rzeczypospolitej Polskiej. Powierzenie takiej władzy organizacji lub organowi międzynarodowemu wymaga spełnienia

¹⁹ zob. przyp. 10

warunków materialno- i formalnoprawnych, określonych w art. 90 Konstytucji. Przepis ten upoważnia do przekazywania «kompetencji organów władzy państwowej», co zakłada precyzyjne określenie prawnych środków działania organizacji lub organu międzynarodowego. Konstytucja nie stanowi o przekazywaniu «władztwa państwowego», «zwierzchnictwa terytorialnego», czy «praw zwierzchnich», nieskonkretyzowanych poprzez precyzyjnie wskazane kompetencje. Art. 90 Konstytucji zakłada zatem należyty poziom określoności umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazywania kompetencji. Umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 90 Konstytucji, musi wyznaczać z odpowiednią precyzją konkretne kompetencje poszczególnych organów danej organizacji międzynarodowej lub kompetencje organu międzynarodowego (...).»²⁰

W dalszej części zdania odrębnego Prof. M. Granat przypomniał, iż „[w] literaturze przedmiotu wyrażony został pogląd, że w myśl przepisów Konstytucji przekazanie kompetencji może nastąpić nie tylko w samej umowie międzynarodowej, ale także w drodze różnego rodzaju aktów prawnych wydanych na podstawie umowy. Oznacza to, że akt prawny podejmowany na podstawie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji i przekazujący kompetencje organów władzy państwowej, nie musi zostać ratyfikowany ani w inny sposób zaaprobowany w trybie określonym w tym przepisie, o ile dana umowa międzynarodowa z odpowiednią precyzją określa konkretne kompetencje, które mogą zostać przekazane w drodze aktu prawnego wydawanego na jej podstawie. Zatem, umowa międzynarodowa ratyfikowana w trybie art. 90 Konstytucji, może dopuszczać przekazanie konkretnych, z góry określonych kompetencji, przekazanych w drodze aktu prawnego wydawanego na jej podstawie, bez potrzeby ponownego odwoływania się do procedury określonej w rozważanym przepisie”.

²⁰ *ibidem*

Autor zdania odrębnego zwraca uwagę na niektóre fragmenty uzasadnienia cytowanego wyroku, w którym stwierdzono m.in., że *„zmiana umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, wymaga zgody stosownie do postanowień art. 90 Konstytucji”*, co wydaje się sugerować, że każda, nawet najdrobniejsza zmiana traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej wymaga zastosowania trybu określonego w wymienionym przepisie konstytucyjnym.

Jak podkreślił Prof. M. Granat, w tym samym wyroku Trybunał Konstytucyjny – uzasadniając pogląd o zgodności z Konstytucją artykułu 48 ustęp 6 akapit trzeci TUE – stwierdził jednak, że *„jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja «nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach». Nie nastąpi więc przekazanie «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach». Nie chodzi zatem o przekazanie kompetencji”*, a także: *„Przedłożenie umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, lub po zawiadomieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji (art. 15 ust. 5 w związku z art. 15 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych).”²¹*

Pozwala to potwierdzić konkluzję, iż Trybunał Konstytucyjny dopuszcza różne tryby ratyfikacji zmian traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, w tym więc także TFUE, w zależności od treści owych zmian.

Zdaniem Prof. M. Granata, *„[t]aka wypowiedź sugeruje, że art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie tylko w przypadku przekazania kompetencji,*

²¹ j.w.

natomiast inne zmiany traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej nie były objęte zakresem stosowania rozważanego przepisu konstytucyjnego.”²².

Autor zdania odrębnego wyraża pogląd, iż „*art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie zarówno w przypadku przekazywania kompetencji, jak i w przypadku istotnych zmian traktatów dotyczących kompetencji już przekazanych. Poza zakresem jego stosowania znajdują się natomiast zmiany traktatów nie dotyczące istotnych elementów przekazanych wcześniej kompetencji, a także zmiany nie odnoszące się w ogóle do kompetencji organizacji czy organu międzynarodowego, ale dotyczące innych postanowień w nich zawartych*”.

W ocenie Prof. M. Granata, „*możliwe jest przekazanie kompetencji w drodze aktu prawnego wydawanego na podstawie umowy ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji, bez potrzeby ponownego zatwierdzenia w trybie tego przepisu wymienionego aktu zmieniającego traktaty.*”²³.

W świetle powyższych rozważań, należy uznać, iż ewentualne „*przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach*”, w wyniku dokonania zmiany umowy międzynarodowej w procedurze uproszczonej, o której mowa we wskazanym jako wzorzec kontroli art. 48 ust. 6 TUE, nie byłoby możliwe, ponieważ artykuł ten, w akapicie trzecim, stanowi, że decyzja, zmieniająca wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, «*nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach*».

Potencjalne zwiększenie kompetencji przyznanych Unii mogłoby nastąpić, niezależnie od formy umowy międzynarodowej, wyłącznie przez przekazanie własnych kompetencji przez państwo członkowskie. Wobec

²² *ibidem*

²³ j.w..

domniemania kompetencji państwa suwerennego (wspomniana wcześniej w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 32/09 – „kompetencja kompetencji”) zwiększenie kompetencji Unii zawsze będzie następowało - zgodnie z zasadą przyznania - poprzez przekazanie tych kompetencji przez suwerenne państwa członkowskie. Innej dozwolonej drogi nie ma, albowiem nie ma tzw. kompetencji „niczyich”, które Unia mogłaby zawłaszczyć – *vide* art. 5 ust. 2 TUE (w wersji skonsolidowanej)²⁴.

Dopuszczalny wydaje się również wniosek, iż treść regulacji art. 48 ust. 6 akapit trzeci TUE, zakazującej podejmowania w procedurze uproszczonej decyzji o zmianach traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, wywołujących określone skutki w sferze jej kompetencji, współbrzmi w tym przypadku z treścią art. 90 ust. 2 Konstytucji, który statuuje rygorystyczną procedurę wyrażenia zgody na ratyfikację wyłącznie dla umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Wobec powyższego, można postawić tezę, iż – w celu uniknięcia kolizji z postanowieniami art. 48 ust. 6 *in fine* TUE – żadna podejmowana przez Radę Europejską decyzja, zmieniająca postanowienia traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, nie powinna prowadzić do

²⁴ Art. 5. 1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania. Wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich.

3. Zgodnie z zasadą pomocniczości, w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Institucje Unii stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Parlamenti narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w tym Protokole.

4. Zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Institucje Unii stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

sytuacji, w której dochodziłoby do przekazania przez Rzeczpospolitą Polską - jako państwo członkowskie Unii - *«kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach»*, niezależnie od przyjętej *in concreto* procedury ratyfikacyjnej.

To w istocie prowadzi do konkluzji, że art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie tylko w przypadku przekazania kompetencji, natomiast inne zmiany traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, nie są objęte zakresem stosowania rozważanego przepisu konstytucyjnego (w tym takie jak, przyjęta w uproszczonej procedurze, rewizja jednego z postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu UE dokonana decyzją RE 2011/199).

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w cytowanym wyroku w sprawie K 32/09, *„uproszczone procedury zmiany traktatów mają zapewnić większą elastyczność ustrojowi Unii, gdyż pozwalają dokonać modyfikacji postanowień traktatów w określonych dziedzinach (szczegółowo wymienionych w artykule 48 ustęp 6 i 7 Traktatu o Unii Europejskiej) bez konieczności wszczynania skomplikowanej procedury ich rewizji. Zabieg ten ma przede wszystkim za zadanie podnieść efektywność procesu decyzyjnego Unii. Pierwsza z procedur przewidziana w artykule 48 ustęp 6 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje uproszczoną zmianę części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczącej polityk i działań wewnętrznych Unii. Propozycje zmian w tym zakresie mogą przedstawiać Radzie Europejskiej rządy państw członkowskich, Parlament Europejski i Komisja. Na tej podstawie Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”²⁵.*

²⁵ zob. przyp. 10

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na kontekst normatywny, w jakim nastąpiło przyjęcie zaskarżonej ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji RE 2011/199, na podstawie której (Artykułu 1) ma nastąpić dodanie ust. 3 do art. 136 TFUE .

Artykuł 2 tej decyzji stanowi: „Państwa członkowskie niezwłocznie notyfikują Sekretarzowi Generalnemu Rady zakończenie procedur służących zatwierdzeniu niniejszej decyzji zgodnie ze swoimi odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Niniejsza decyzja wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. pod warunkiem otrzymania przed tą datą wszystkich notyfikacji, o których mowa w akapicie pierwszym, lub - w przeciwnym wypadku - pierwszego dnia miesiąca następującego po otrzymaniu ostatniej z notyfikacji, o których mowa w akapicie pierwszym”.

Warunkiem wejścia w życie decyzji RE 2011/199 z dniem 1 stycznia 2013 r. było zatem jej uprzednie zatwierdzenie przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich regulacjami konstytucyjnymi.

Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 29, poz. 443 ze zm.; dalej: u.u.m.) każda umowa międzynarodowa, która wiąże Rzeczpospolitą Polską i należy do katalogu umów, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, podlega ratyfikacji²⁶. Zgodnie z ust. 2a tego artykułu, dodanym ustawą z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395), która weszła w życie 13 lutego

²⁶ Art. 12. 1. Związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie.

2. Ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają.

2a. Ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3. Umowa międzynarodowa, która nie podlega ratyfikacji, wymaga zatwierdzenia przez Radę Ministrów.

2011 r., również akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 TUE, podlegają procedurze ratyfikacyjnej. Regulacja ta stanowi realizację przez Polskę wskazanego w art. 48 ust. 6 TUE warunku zatwierdzenia przez państwo członkowskie UE decyzji Rady Europejskiej zgodnie z odpowiednimi krajowymi wymogami konstytucyjnymi.

Pomimo, iż w dniu 26 czerwca 2012 r. Prezydent RP podpisał ustawę o ratyfikacji decyzji RE 2011/199, a w dniu 25 października 2012 r. ratyfikował tę decyzję, nie weszła ona w życie w przewidywanym terminie 1 stycznia 2013 r., ponieważ została ratyfikowana przez Republikę Czeską dopiero w dniu 3 kwietnia 2013 r.

Rozważania w kwestii oddziaływania wprowadzanych na podstawie decyzji RE 2011/199 zmian w art. 136 TFUE, w kontekście ich wpływu na wybór właściwego trybu ratyfikacyjnego, innymi słowy – udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zmiany te wymagają ratyfikacji w trybie art. 90 Konstytucji, gdyż „*przenoszą kompetencje*” na organizację międzynarodową, w konsekwencji zaś – czy ustawa ratyfikacyjna „*zdaje*” test zgodności ze standardami konstytucyjnymi, należałoby rozpocząć od wskazania, że we wprowadzonym decyzją RE 2011/199 ust. 3 w art. 136 TFUE brak jest podmiotowego zdefiniowania organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, na rzecz których miałyby takie przekazanie nastąpić.

Nie można również z treści normatywnej tego przepisu odkodować jego następstw w postaci rezygnacji z wykonywania przez państwo członkowskie, którego walutą jest euro, własnej kompetencji ani otwarcia krajowego systemu prawnego tego państwa na oddziaływanie kompetencji władczych organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego w sferze normowania (obowiązywanie przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych). W ust. 3 brak jest nadto określenia metody, którą państwa członkowskie, należące

do strefy euro, mogą ustanowić wskazany w tym przepisie mechanizm stabilności.

Decyzja RE 2011/199 stwierdza jedynie, że mechanizm stabilności będzie uruchamiany, jeżeli zajdzie potrzeba ochrony strefy euro jako całości oraz udzielenia niezbędnej pomocy finansowej państwom członkowskim, których walutą jest euro. Nie zawiera natomiast żadnych wskazówek co do sposobu funkcjonowania owego mechanizmu. Nie nakazuje tworzenia żadnych nowych organizacji międzynarodowych, na które mogłyby zostać scedowane jakiegokolwiek kompetencje państw członkowskich. Nie pozwala również na stwierdzenie, że jakiegokolwiek nowe kompetencje, nawet domniemane, przyznawane są Unii Europejskiej lub jej organom. Przepis wprowadzony do art. 136 TFUE zawiera jedynie deklarację potwierdzenia kompetencji państw członkowskich strefy euro do ustanowienia mechanizmu wzajemnej pomocy finansowej. Zmiana dokonana w TFUE nie wprowadza żadnych „jakościowo nowych” rozwiązań w prawie unijnym. Jest w niej mowa tylko o możliwości podjęcia pewnych działań przez część państw członkowskich. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, iż w wyniku ratyfikacji decyzji RE 2011/199 dojdzie do przeniesienia jakichkolwiek kompetencji polskich władz publicznych na organy lub organizacje międzynarodowe.

Decyzja RE 2011/199 nie daje podstaw do stwierdzenia, że wraz z jej wejściem w życie dojdzie do przeniesienia kompetencji na „organizację międzynarodową” w rozumieniu art. 90 Konstytucji.

Zastosowanie zaś trybu ratyfikacyjnego z art. 90 Konstytucji nie jest - jak już wspomniano - wymagane dla każdej zmiany traktatu przenoszącego kompetencje, lecz jedynie w stosunku do takiej zmiany, która stanowi podstawę przekazania kompetencji.

Motywy decyzji RE 2011/199, zawarte w punktach 2 – 6 jej preambuły, pozwalają na rekonstrukcję procesu decyzyjnego, który doprowadził do jej uchwalenia. Brzmia one następująco:

„(2) Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 28 - 29 października 2010 r. szefowie państw lub rządów zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, i zwrócili się do przewodniczącego Rady Europejskiej o podjęcie konsultacji z członkami Rady Europejskiej w sprawie nieznaczej zmiany Traktatu, która byłaby w tym celu niezbędna.

(3) W dniu 16 grudnia 2010 r. rząd Belgii przedłożył - zgodnie z art. 48 ust. 6 akapit pierwszy TUE - wniosek dotyczący zmiany art. 136 TFUE polegającej na dodaniu ustępu umożliwiającego państwom członkowskim, których walutą jest euro, ustanowienie mechanizmu stabilności, który będzie uruchamiany, jeżeli okaże się to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości, i stanowiącego, że udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom. Jednocześnie Rada Europejska przyjęła konkluzje w sprawie przyszłego mechanizmu stabilności (punkty 1-4).

(4) Mechanizm stabilności zapewni narzędzie niezbędne do przeciwdziałania takim przypadkom zagrożeń dla stabilności finansowej strefy euro jako całości, jakie odnotowano w roku 2010, i dzięki temu przyczyni się do utrzymania stabilności gospodarczej i finansowej w samej Unii. Na posiedzeniu w dniach 16 i 17 grudnia 2010 r. Rada Europejska uzgodniła, iż w związku z tym, że mechanizm ten ma służyć ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, art. 122 ust. 2 TFUE nie będzie już do tego celu potrzebny. Szefowie państw lub rządów uzgodnili zatem, że artykuł ten nie powinien być wykorzystywany do tego celu.

- (5) W dniu 16 grudnia 2010 r. Rada Europejska - zgodnie z art. 48 ust. 6 akapit drugi TUE - postanowiła skonsultować się w sprawie przedmiotowego wniosku z Parlamentem Europejskim i Komisją. Postanowiła również skonsultować się z Europejskim Bankiem Centralnym. Parlament Europejski, Komisja i Europejski Bank Centralny przyjęły opinie w sprawie wniosku.
- (6) Zmiana dotyczy jednego z postanowień zawartych w części trzeciej TFUE i nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w Traktatach.”.

Treść tych motywów umożliwia wskazanie dodatkowych argumentów na rzecz tezy o braku podstaw do przypisywania decyzji RE 2011/199 charakteru aktu zmuszającego państwo członkowskie do przeniesienia własnych kompetencji władczych na organy Unii, w tym na stworzony w jej efekcie Europejski Mechanizm Stabilności. Już w samych motywach omawianej decyzji wprowadzono bowiem klauzulę zapewniającą niezwiększenie kompetencji Unii – ponad te, które i tak są jej przyznane w traktatach, stanowiących podstawę funkcjonowania UE, a zatem w takich umowach międzynarodowych, które zostały również ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską w zgodzie z postanowieniami Konstytucji RP.

Kolejnym – po przyjęciu przez Radę Europejską decyzji o zmianie w art. 135 TFUE – etapem tworzenia rozwiązań obliczonych na wzmocnienie stabilności finansowej państw strefy euro, będącym równocześnie konsekwencją podjętych decyzji prawodawczych, było zawarcie w dniu 2 lutego 2012 r., przez państwa członkowskie tej strefy (Belgię, Niemcy, Estonię, Irlandię, Grecję, Hiszpanię, Francję, Włochy, Cypr, Luksemburg, Maltę, Holandię, Austrię, Portugalię, Słowenię, Słowację i Finlandię) Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności [Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM)].

Ustanowiony tym Traktatem mechanizm posiada osobowość prawną i jest ukierunkowany na uruchamianie funduszy oraz udzielanie jego członkom,

napotykającym lub mogącym napotkać poważne trudności finansowe, wsparcia na rzecz ich stabilności, jednakże pod rygorystycznymi warunkami, dostosowanymi do charakteru wybranego instrumentu pomocy finansowej. Pomoc może zostać udzielona, jeżeli będzie to konieczne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich. W tym celu EMS może pozyskiwać środki finansowe poprzez emisję instrumentów finansowych oraz zawieranie umów i porozumień finansowych lub innych z członkami EMS (ang. ESM), instytucjami finansowymi i innymi osobami trzecimi. Początkowa zdolność pożyczkowa została ustalona na 500 mld euro. Ścisłe określone warunki, jakim podlega wsparcie, mogą obejmować w szczególności wdrożenie programu dostosowań makroekonomicznych lub zobowiązanie do przestrzegania wcześniej ustalonych warunków przyznania pomocy.

Zgodnie z pierwszym motywem Traktatu EMS: „(1) Rada Europejska uzgodniła w dniu 17 grudnia 2010 r., że niezbędne jest utworzenie przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilności. Ten europejski mechanizm stabilności („EMS”) będzie pełnił zadania wykonywane obecnie przez europejski instrument stabilności finansowej (EISF) oraz europejski mechanizm stabilizacji finansowej („EMSF”), udzielając w razie potrzeby pomocy finansowej państwom członkowskim strefy euro” (robocze tłumaczenie własne)²⁷.

Stronami Traktatu EMS mogą być wyłącznie państwa członkowskie, których walutą jest euro. Z brzmienia postanowień TEMS (a także z, przewidzianego ratyfikowaną decyzją RE 2011/199, nowego ust. 3 w art.

²⁷ „(1) The European Council agreed on 17 December 2010 on the need for euro area Member States to establish a permanent stability mechanism. This European Stability Mechanism (“ESM”) will assume the tasks currently fulfilled by the European Financial Stability Facility (“EFSF”) and the European Financial Stabilisation Mechanism (“EFSM”) in providing, where needed, financial assistance to euro area Member States.” – tekst traktatu w języku angielskim – źródło: http://en.wikipedia.org/wiki/European_Stability_Mechanism

136 TFUE) nie wynika, aby dla funkcjonowania EMS konieczne było uczestnictwo w tym Mechanizmie wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro. Innymi słowy - nie został ustanowiony obowiązek uczestnictwa w EMS państwa członkowskiego, którego walutą jest euro, aczkolwiek w motywie 7 TEMS sygnatariusze tej umowy międzynarodowej wyrazili swoje oczekiwanie, iż wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami ESM²⁸. Nie jest to jednak warunek prawny wejścia w życie Traktatu o EMS i rozpoczęcia funkcjonowania Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Zgodnie z art. 48 TEMS, Traktat ten miał wejść w życie po złożeniu dokumentów ratyfikacyjnych, przyjęciu albo akceptacji przez sygnatariuszy, których udziały reprezentują co najmniej 90% całego subskrybowanego kapitału wskazanego w załączniku nr II do TEMS²⁹. Dopuszczalne było zatem, dla wejścia tej regulacji w życie, przyjęcie postanowień TEMS tylko przez niektóre państwa strefy euro. Traktat EMS wszedł w życie z dniem 27 września 2012 r. po zakończeniu procesu ratyfikacji przez 16 z 17 państw, których walutą jest euro. Po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej przez Estonię i złożeniu przez nią dokumentów ratyfikacyjnych w dniu 3 października 2012 r., z tym dniem wszystkie państwa, których walutą jest euro, stały się stronami TEMS.

Traktat EMS stanowi umowę międzynarodową warunkowo otwartą - zgodnie z art. 2 TEMS każde państwo członkowskie UE może zostać

²⁸ „(7) All euro area Member States will become ESM Members. As a consequence of joining the euro area, a Member State of the European Union should become an ESM Member with full rights and obligations, in line with those of the Contracting Parties.”

²⁹ „ARTICLE 48. Entry into force

1. This Treaty shall enter into force on the date when instruments of ratification, approval or acceptance have been deposited by signatories whose initial subscriptions represent no less than 90% of the total subscriptions set forth in Annex II. Where appropriate, the list of ESM Members shall be adjusted; the key in Annex I shall then be recalculated and the total authorised capital stock in Article 8(1) and Annex II and the initial total aggregated nominal value of paid-in shares in Article 8(2) shall be reduced accordingly.
2. For each signatory which thereafter deposits its instrument of ratification, approval or acceptance, this Treaty shall enter into force on the day following the date of deposit.
3. For each State which accedes to this Treaty in accordance with Article 44, this Treaty shall enter into force on the twentieth day following the deposit of its instrument of accession.”

członkiem EMS, po wejściu w życie decyzji Rady UE podjętej na podstawie art. 140 ust. 2 TFUE o uchyleniu derogacji w stosunku do tego państwa członkowskiego, w związku z przyjęciem euro³⁰. Tak więc uchylenie statusu derogacji jest warunkiem, którego spełnienie umożliwi dopiero ubieganie się o przystąpienie do TEMS.

Powołany Traktatem Europejski Mechanizm Stabilności jest zatem adresowany wyłącznie do krajów strefy euro. Kraje znajdujące się poza tą strefą mogą uczestniczyć w nim na zasadzie *ad hoc*. Kraj uczestniczący na zasadzie *ad hoc* będzie miał status obserwatora na spotkaniach władz EMS. Państwu temu będą dostarczane wszelkie materiały dotyczące stabilności, jak też prowadzone będą z nim konsultacje merytoryczne (motyw 9 TEMS³¹). W piśmiennictwie podnosi się, iż „wraz z przystąpieniem nowego kraju do strefy euro istnieje obowiązek dołączenia do EMS wraz z wszelkimi prawami i obowiązkami, co oznacza m.in. konieczność wniesienia kapitału do EMS, na identycznych zasadach jak to ma miejsce w wypadku wnoszenia kapitału do Europejskiego Banku Centralnego. Kapitał wniesiony przez kraj przystępujący do EMS po lipcu 2013 r. podlegał będzie takim samym warunkom jak kapitał pierwotny.”³².

³⁰ „ARTICLE 2. *New members*

1. *Membership in the ESM shall be open to the other Member States of the European Union as from the entry into force of the decision of the Council of the European Union taken in accordance with Article 140(2) TFEU to abrogate their derogation from adopting the euro.*

2. *New ESM Members shall be admitted on the same terms and conditions as existing ESM Members, in accordance with Article 44.*

3. *A new member acceding to the ESM after its establishment shall receive shares in the ESM in exchange for its capital contribution, calculated in accordance with the contribution key provided for in Article 11.”*

³¹ „(9) *Member States of the European Union whose currency is not the euro (“non euro area Member States”) participating on an ad hoc basis alongside the ESM in a stability support operation for euro area Member States will be invited to participate, as observers, in the ESM meetings when this stability support and its monitoring will be discussed. They will have access to all information in a timely manner and be properly consulted.”*

³² Źródło: S. Owsiak. *Opinia merytoryczna na temat Paktu Euro Plus, Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym i tzw. sześciopaku*, sporządzona 28 lutego 2012 r. na zlecenie przewodniczącej Komisji ds. Unii Europejskiej; Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, nr 1 (33), 2012, s. 168

EMS jest organizacją międzyrządową z siedzibą w Luksemburgu. Organami EMS są: Rada Gubernatorów (w skład której wchodzi gubernatorzy – będący ministrami finansów państw członkowskich oraz – na zasadzie obserwatorów – europejski Komisarz ds. gospodarczych i walutowych, a także Prezes Europejskiego Banku Centralnego – art. 5 ust. 1 i 2 TEMS³³), Rada Dyrektorów (w jej skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich EMS, wskazani spośród osób „posiadających wysokie kwalifikacje w zakresie spraw gospodarczych i finansowych” oraz – w charakterze obserwatorów – europejski Komisarz ds. gospodarczych i walutowych, a także Prezes Europejskiego Banku Centralnego – art. 6 ust. 1 i 2 TEMS³⁴) i Dyrektor Zarządzający, powołany przez Radę Gubernatorów (na pięcioletnią kadencję, z możliwością jednorazowego ponownego wyboru, spośród kandydatów posiadających obywatelstwo państw członkowskich EMS, doświadczenie w stosunkach międzynarodowych oraz wysokie kwalifikacje w sprawach gospodarczych i finansowych – art. 7 TEMS³⁵). Rada Gubernatorów oraz Rada Dyrektorów, zgodnie z TEMS, podejmują decyzje, w zależności od rodzaju przyjmowanego

³³ „ARTICLE 5. Board of Governors

1. Each ESM Member shall appoint a Governor and an alternate Governor. Such appointments are revocable at any time. The Governor shall be a member of the government of that ESM Member who has responsibility for finance. The alternate Governor shall have full power to act on behalf of the Governor when the latter is not present.

2. The Board of Governors shall decide either to be chaired by the President of the Euro Group, as referred to in Protocol (No 14) on the Euro Group annexed to the Treaty on the European Union and to the TFEU or to elect a Chairperson and a Vice-Chairperson from among its members for a term of two years. The Chairperson and the Vice-Chairperson may be re-elected. A new election shall be organised without delay if the incumbent no longer holds the function needed for being designated Governor.

3. The Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the ECB, as well as the President of the Euro Group (if he or she is not the Chairperson or a Governor) may participate in the meetings of the Board of Governors as observers.”

³⁴ „ARTICLE 6. Board of Directors

1. Each Governor shall appoint one Director and one alternate Director from among people of high competence in economic and financial matters. Such appointments shall be revocable at any time. The alternate Directors shall have full power to act on behalf of the Director when the latter is not present.

2. The Member of the European Commission in charge of economic and monetary affairs and the President of the ECB may appoint one observer each.”

³⁵ „ARTICLE 7. Managing Director

1. The Managing Director shall be appointed by the Board of Governors from among candidates having the nationality of an ESM Member, relevant international experience and a high level of competence in economic and financial matters. Whilst holding office, the Managing Director may not be a Governor or Director or an alternate of either.”

rozstrzygnięcia, za wspólną zgodą (jednomyślnie), większością kwalifikowaną albo większością zwykłą (wymagane *quorum* to 2/3 członków uprawnionych do głosowania, którzy reprezentują 2/3 głosów).

Wzajemna relacja pomiędzy wprowadzaniem decyzją RE 2011/199 art. 136 ust. 3 TFUE a postanowieniami TEMS wzbudziła wątpliwości irlandzkiego Sądu Najwyższego (*Supreme Court*) – w związku z rozpatrywaniem sprawy z wniosku Thomasa Pringle, parlamentarzysty irlandzkiego, który podniósł zarzut niezgodności z prawem zmiany TFUE dokonanej ową decyzją Rady, a więc w drodze uproszczonej procedury zmiany. Zdaniem tego parlamentarzysty, zmiana ta miałaby powodować daleko idącą korektę kompetencji Unii i jest niezgodna z postanowieniami traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej w dziedzinie unii gospodarczej i walutowej oraz z ogólnymi zasadami prawa Unii. Ponadto T. Pringle stwierdził, że ratyfikując, zatwierdzając lub akceptując Traktat EMS, Irlandia podejmuje zobowiązania niezgodne z traktatami UE.

W tych okolicznościach Sąd Najwyższy Irlandii zdecydował o zadaniu Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu pytania prejudycjalnego o ważność decyzji RE 2011/199 oraz o zgodność EMS z prawem Unii – „czy, po pierwsze, zmiana art. 136 TFUE na mocy art. 1 decyzji 2011/199 stanowi niezgodną z prawem zmianę traktatu FUE, a po drugie, że ratyfikując, zatwierdzając i akceptując traktat ustanawiający europejski mechanizm stabilności między (...), Irlandia podjęła zobowiązania sprzeczne z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej”, a zatem czy uprawnienie państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji umowy międzynarodowej takiej jak TEMS jest uzależnione od wejścia w życie decyzji RE z 25 marca 2011 r. [kwestie poddane badaniu przez TSUE obejmowały ważność decyzji RE 2011/199 oraz wykładni art. 2 TUE, art. 3 TUE, art. 4 ust. 3 TUE, art. 13 TUE, art. 2 ust. 3 TFUE, art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE, art. 3 ust. 2 TFUE, art. 119 –

123 TFUE i 125 – 127 TFUE oraz zasad ogólnych skutecznej ochrony sądowej i pewności prawa].

Zgodnie z rozstrzygnięciem TSUE w sprawie *Pringle*, które zapadło w pełnym składzie tego Trybunału w dniu 27 listopada 2012 r., „prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji wskazanego traktatu nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji 2011/199”.

Trybunał orzekł, że nie ustalił niczego, co by podważało ważność decyzji 2011/199. W kwestii, czy zmiana TFUE dotyczy wyłącznie postanowień zawartych w jego części trzeciej, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził:

„(...) decyzja 2011/199 wprowadza zmianę postanowienia znajdującego się w części trzeciej traktatu FUE, a mianowicie art. 136 TFUE, czyniąc tym samym zadość z formalnego punktu widzenia zastrzeżeniu zawartemu w art. 48 ust. 6 akapity pierwszy i drugi TUE, zgodnie z którym uproszczona procedura zmiany może dotyczyć tylko postanowień części trzeciej traktatu FUE. (...) art. 1 decyzji 2011/199, który poprzez dodanie ust. 3 w art. 136 TFUE dopuszcza utworzenie mechanizmu stabilności, nie narusza kompetencji wyłącznej przysługującej Unii na mocy art. 3 ust. 1 lit. c) TFUE w dziedzinie polityki pieniężnej państw członkowskich, których walutą jest euro. (...) decyzja 2011/199 spełnia zawarty w art. 48 ust. 6 akapity pierwszy i drugi TUE warunek, zgodnie z którym zmiana traktatu FUE w trybie procedury uproszczonej może dotyczyć wyłącznie postanowień części trzeciej traktatu FUE.”

W kwestii, czy zmiana TFUE zwiększa zakres kompetencji powierzonych Unii w traktatach, TSUE przypomniał, że *„ust. 3 w art. 136 TFUE, dodany na mocy art. 1 decyzji 2011/199, potwierdza istnienie po stronie państw członkowskich kompetencji do ustanowienia mechanizmu stabilności i ma za zadanie zapewnić, by funkcjonował on w zgodzie z prawem Unii, stanowiąc, że pomoc finansowa z tego mechanizmu będzie uzależniona od spełnienia rygorystycznych warunków”* i stwierdził w pkt 73 – 75 wyroku: *„73. Omawiana*

zmiana nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji. Zmiana art. 136 TFUE, której dotyczy decyzja 2011/199, nie tworzy bowiem podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie zmiany traktatu FUE. 74. Nawet jeżeli traktat EMS przewiduje udział instytucji Unii, w szczególności Komisji i EBC, nie powoduje to w każdym razie nieważności decyzji 2011/199, która dopuszcza jedynie utworzenie przez państwa członkowskie mechanizmu stabilności i milczy na temat ewentualnej roli w tym mechanizmie instytucji Unii. 75. W związku z powyższym decyzja 2011/199 nie zwiększa zakresu kompetencji powierzonych Unii w traktatach.”³⁶

TSUE orzekł więc, iż - wydając decyzję RE 2011/199 - Rada Europejska skorzystała z możliwości zmiany TFUE w drodze procedury uproszczonej (to jest bez zwoływania konwentu złożonego z przedstawicieli parlamentów krajowych, szefów państw i rządów państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego i Komisji). Procedura ta może zostać zastosowana wyłącznie w odniesieniu do polityk i działań wewnętrznych Unii (trzecia część TFUE) i nie może zwiększać zakresu kompetencji powierzonych Unii w traktatach.

Zdaniem TSUE, kwestionowana zmiana dotyczy – zarówno formalnie, jak i co do istoty – polityk i działań wewnętrznych Unii, w związku z czym pierwszy z tych warunków został spełniony.

Po pierwsze bowiem, sporna zmiana nie narusza wyłącznej kompetencji Unii (część pierwsza TFUE) w dziedzinie polityki pieniężnej państw członkowskich, których walutą jest euro. Podczas gdy głównym celem polityki pieniężnej jest utrzymanie stabilności cen, EMS służy całkowicie odmiennemu celowi, a mianowicie zapewnieniu stabilności strefy euro w całości.

³⁶ źródło: - wyrok w sprawie C-370/12 Thomas Pringle vs. Government of Ireland, Ireland, The Attorney General - curia.europa.eu/juris

Okoliczność, że działanie z zakresu polityki gospodarczej może mieć pośrednio wpływ na stabilność euro, nie pozwala *per se* na uznanie go za element polityki pieniężnej. Poza tym planowane środki osiągnięcia celów EMS, poprzez udzielanie pomocy finansowej państwom członkowskim, w sposób oczywisty nie należą do zakresu polityki pieniężnej.

Postanowienia TUE i TFUE oraz ogólna zasada skutecznej ochrony sądowej nie stoją na przeszkodzie zawarciu i ratyfikacji traktatu EMS. Ponadto prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji wskazanego traktatu nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji 2011/199.

EMS stanowi - w ocenie TSUE - uzupełnienie nowych uregulowań służących wzmocnieniu zarządzania gospodarczego w Unii. Uregulowania te wprowadzają ściślejszą koordynację i nadzór nad polityką gospodarczą i budżetową państw członkowskich i mają na celu umocnienie stabilności makroekonomicznej i równowagi finansów publicznych. Mają więc charakter prewencyjny, jako że służą ograniczeniu w możliwie największym stopniu ryzyka kryzysów wynikających z zadłużenia państw – utworzenie EMS ma na celu zwalczanie kryzysów finansowych, jakie mogłyby jednak nastąpić pomimo podjętych działań prewencyjnych. EMS należy wobec tego do zakresu polityki gospodarczej.

Po drugie, zmiana TFUE, dokonana decyzją RE 2011/199, nie narusza również kompetencji Unii (część pierwsza TFUE) w dziedzinie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich i nie stanowi podstawy prawnej pozwalającej Unii na podjęcie jakichkolwiek działań, które nie były możliwe wcześniej. Postanowienia TUE i TFUE nie nadają bowiem Unii kompetencji do utworzenia takiego mechanizmu stabilności jak przewidziany w decyzji 2011/199, w związku z czym państwa członkowskie, których walutą jest euro, mają prawo zawrzeć między sobą umowę w sprawie utworzenia mechanizmu stabilności. Ponadto rygorystyczne warunki, jakim w zmianie TFUE, na mocy

decyzji RE 2011/199, poddano udzielenie pomocy finansowej przez EMS, mają na celu zapewnienie, że mechanizm ten będzie funkcjonował w zgodzie z prawem Unii, w tym z działaniami Unii w dziedzinie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich.

Zmiana ta jedynie potwierdza kompetencję przysługującą państwom członkowskim. Decyzja ta nie powierza zatem państwom członkowskim żadnej nowej kompetencji, w związku z czym prawo państw członkowskich do zawarcia i ratyfikacji traktatu EMS nie jest uzależnione od wejścia w życie tej decyzji.³⁷

Aczkolwiek rozważania, zawarte w cytowanym i omówionym wyżej wyroku, dotyczą przede wszystkim rozumienia pojęcia „przeniesienia kompetencji” na gruncie prawa Unii Europejskiej jako elementu konstrukcji warunku dopuszczalności zastosowania procedury uproszczonej, przewidzianej w art. 48 ust. 6 TUE, niemniej jednak mogą stanowić ważną dyrektywę interpretacyjną pojęcia „przeniesienie kompetencji”, w rozumieniu art. 90 Konstytucji, także w aspekcie kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej oraz niezbędnej w tym celu oceny decyzji RE 2011/199.

Znajduje to potwierdzenie w cytowanym wielokrotnie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, w sprawie K 32/09, w którym stwierdzono, że *„ewentualne przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach w wyniku tej zmiany byłoby możliwe jedynie z zachowaniem zasad określonych w art. 90 Konstytucji dotyczących przekazania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej. Jednakże jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja «nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach».* Nie nastąpi więc przekazanie

³⁷ źródło: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Komunikat prasowy nr 154/12, Luksemburg, 27.11. 2012 r. (curia.europa.eu)

*«kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach". Nie chodzi zatem o przekazanie kompetencji».*³⁸

Skoro bowiem TSUE uznał, iż zmiana art. 136 TFUE na mocy art. 1 decyzji RE 2011/199 potwierdza wyłącznie kompetencję przysługującą państwom członkowskim do ustanowienia takiego mechanizmu, to, na podstawie art. 4 ust. 1 TUE i art. 5 ust. 2 TUE, państwa członkowskie, których walutą jest euro, mają prawo zawrzeć między sobą umowę o utworzeniu takiego mechanizmu stabilności jak przewidziany w tej decyzji. Ten przepis utrwała zatem istnienie po stronie państw członkowskich kompetencji do ustanowienia mechanizmu stabilności i ma za zadanie zapewnić, aby funkcjonował on w zgodzie z prawem Unii Europejskiej³⁹.

Konkluzja nasuwa się więc oczywista - decyzja RE 2011/199 nie dokonuje samodzielnie żadnych zmian w zakresie kompetencji Unii, a tym samym nie ogranicza kompetencji jej państw członkowskich.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż art. 5 TUE stanowi w ust. 1, że „granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania", a ust. 2 zd. drugie brzmi: „Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich"⁴⁰.

Regulację o takim samym brzmieniu zawiera również art. 4 ust. 1 TUE. Natomiast w Tytule I. „Kategorie i Dziedziny Kompetencji Unii" TFUE zdefiniowane są kategorie i dziedziny kompetencji Unii, w których Unia Europejska ma wyłączne lub dzielone kompetencje.

³⁸ zob. przyp. 10

³⁹ zob. wyrok w sprawie C-370/12 – przyp. 36

⁴⁰ zob. przy. 24

Jeżeli zatem decyzja RE 2011/199 nie dokonuje żadnych zmian w zakresie kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, to - w świetle powołanych regulacji - kompetencja do decydowania o udziale w ustanawianiu mechanizmu stabilności lub o późniejszym do niego przystąpieniu będzie pozostawała również po wprowadzeniu ust. 3 do art. 136 TFUE nadal po stronie państwa członkowskiego.

Powyższe pozwala na wniosek, iż przez ratyfikację decyzji RE 2011/199 nie dochodzi do „przeniesienia kompetencji organów władzy państwowej” Rzeczypospolitej Polskiej na jakąkolwiek organizację lub organ międzynarodowy, w tym na EMS. Nie został zatem spełniony - w przypadku zaskarżonej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację - konstytucyjny wymóg warunkujący zastosowania kwalifikowanej procedury ratyfikacyjnej przewidzianej art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Zasadne staje się w tym miejscu dodanie, iż zbliżone stanowisko przedstawił Federalny Sąd Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec, który w wyroku z dnia 12 września 2012 r. (sygn. 2 BvR 1390/12), dotyczącym aktu zatwierdzającego decyzję Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. (nr 2011/199/UE) dokonującej zmiany w art. 136 TFUE oraz aktów ratyfikacyjnych Traktatu EMS, aktu dotyczącego finansowego zaangażowania Republiki Federalnej Niemiec w EMS oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu gospodarczym w Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli tzw. Paktu fiskalnego, stwierdził, że decyzja nie podważa fundamentów Unii Gospodarczo-Walutowej, nie prowadzi do naruszenia autonomii budżetowej państw, nie skutkuje przeniesieniem kompetencji na rzecz Unii Europejskiej⁴¹ i nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą

⁴¹ źródła: www.bundesverfassungsgericht.de; www.money.pl; www.pieniadz.pl; www.euractiv.pl; www.dw.de; www.lex.pl/czytaj

demokracji, a w konsekwencji nie narusza postanowień art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w zw. z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej (Konstytucji) RFN.⁴²

Orzeczenie to stanowi – dokonaną przez sąd konstytucyjny państwa członkowskiego – ocenę skutków przyjęcia decyzji RE 2011/199 dla podziału kompetencji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a samą Unią Europejską i wzmacnia argumentację o niezasadności zarzutów podniesionych przez Wnioskodawcę w niniejszej sprawie.

W konsekwencji, zarzut naruszenia art. 90 w zw. z art. 120 zd. 1 Konstytucji w przypadku przedmiotowej ustawy ratyfikacyjnej należy uznać za nieuzasadniony, ze względu na wykazaną wyżej nieadekwatność tak skonstruowanej normy jako wzorca kontroli do oceny zgodności z ustawą zasadniczą ustawy ratyfikacyjnej.

Warto dodać, że również odmienne sformułowanie przez Wnioskodawcę zarzutów – i wskazanie jako wzorców kontroli odrębnie art. 90 i art. 120 zd. 1 Konstytucji – nie pozwalałoby na stwierdzenie, iż ustawa ratyfikacyjna jest niezgodna z art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej, albowiem jej uchwalenie podlegało procedurze parlamentarnej przewidzianej w art. 89 ust. 1 Konstytucji,

⁴² „2. Nach diesen Maßstäben erweisen sich die Anträge als überwiegend unbegründet.

Das Gesetz zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, verstößt bei summarischer Prüfung nicht gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG.“ – tekst oryginalny (teza 231), źródło: www.bundesverfassungsgericht.de

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec

Art. 38. 1) Posłowie do niemieckiego Bundestagu zostają wybrani w wyborach ogólnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Są oni przedstawicielami całego narodu, nie są związani instrukcjami i poleceniami wyborców i podlegają jedynie swojemu sumieniu.

Art. 20

1) Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym.

2) Cała władza zwierzchnia pochodzi od narodu. Naród sprawuje władzę przez wybory i głosowania oraz przez uprawnione organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej.

Art. 79

.....

3) Niedopuszczalna jest zmiana Ustawy Zasadniczej odnośnie zmiany struktury Federacji w krajach związkowych, zasadniczego współdziałania krajów związkowych przy stanowieniu ustawodawstwa lub dotycząca opisanych w art. 1 i 20 praw podstawowych.

źródło: www.de-iure-pl.org

przy czym nastąpiło w zgodności z trybem określonym w art. 120 zd. 1 ustawy zasadniczej.

Wnioskodawca podnosi również zarzut, że ustawa ratyfikacyjna będzie skutkować ograniczeniem uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, poprzez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa, co dodatkowo miałoby pozostawać w kolizji z art. 146 i art. 219 Konstytucji.

W zakresie tego zarzutu postępowanie powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym⁴³.

Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 1 pkt 4 tej ustawy, do wymagań formalnych, warunkujących skuteczne wniesienie wniosku, należy „uzasadnienie przedstawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie”⁴⁴.

⁴³ Art. 39. 1. Trybunał umarza na posiedzeniu niejawnym postępowanie:

- 1) jeżeli wydanie orzeczenia jest zbędne lub niedopuszczalne,
- 2) na skutek cofnięcia wniosku, pytania prawnego albo skargi konstytucyjnej,
- 3) jeżeli akt normatywny w zakwestionowanym zakresie utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia przez Trybunał.

2. Jeżeli okoliczności, o których mowa w ust. 1, ujawnią się na rozprawie, Trybunał wydaje postanowienie o umorzeniu postępowania.

3. Przepisu ust. 1 pkt 3 nie stosuje się, jeżeli wydanie orzeczenia o akcie normatywnym, który utracił moc obowiązującą przed wydaniem orzeczenia, jest konieczne dla ochrony konstytucyjnych wolności i praw.

⁴⁴ Art. 32. 1. Wniosek albo pytanie prawne powinny odpowiadać wymaganiom dotyczącym pism procesowych, a ponadto zawierać:

- 1) wskazanie organu, który wydał kwestionowany akt normatywny,
- 2) określenie kwestionowanego aktu normatywnego lub jego części,
- 3) sformułowanie zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego,
- 4) uzasadnienie postawionego zarzutu, z powołaniem dowodów na jego poparcie.

2. Wniosek pochodzący od organu lub organizacji, o których mowa w art. 191 ust. 1 pkt 3-5 Konstytucji, powinien zawierać także powołanie przepisu prawa lub statutu, wskazującego, że kwestionowana ustawa lub inny akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

3. Pytanie prawne powinno także wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą pytanie zostało postawione, a ponadto wymienić organ, przed którym toczy się postępowanie w sprawie, oraz oznaczenie sprawy.

W części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 146 i art. 219, a także art. 88 Konstytucji, wniosek Grupy posłów w niniejszej sprawie nie spełnia w tym zakresie wymagań ustawowych, od których uzależnione jest jego merytoryczne rozpoznanie. Nie zawiera bowiem żadnego uzasadnienia zarzutu naruszenia tych norm Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie podkreślał wagę odpowiedniego uzasadnienia zarzutu niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą kwestionowanego aktu normatywnego⁴⁵.

Jako że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa na wnioskodawcy lub skarżącym, wadliwość wniosku lub skargi w tym zakresie daje Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku⁴⁶.

Odnosząc się zaś do zarzutu niezgodności ustawy ratyfikacyjnej z art. 48 ust. 6 TUE - ze względu na to, iż decyzja RE 2011/199 miała zostać wydana z naruszeniem wskazanego przepisu prawa Unii Europejskiej, w związku z czym sama ustawa miała być uchwalona z naruszeniem Konstytucji - należy stwierdzić, iż w rzeczywistości Wnioskodawca kwestionuje zgodność z pierwotnym prawem unijnym decyzji RE 2011/199, a nie ustawy ratyfikacyjnej.

⁴⁵ np. w postanowieniu TK z dnia 6.10.1998 r., sygn. Ts 43/98, OTK ZU nr 5/1998, poz. 75

⁴⁶ zob. wyrok TK z dnia 16.09.2008 r., sygn. U 5/08, OTK ZU nr 7/A/2008, poz. 12

Trybunał Sprawiedliwości UE, w cytowanym wyroku w sprawie C-370/12 *Pringle*, stwierdził, iż, „jako instytucja powołana na podstawie art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE do zapewniania poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jest właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE”, w tym do oceny, „czy uproszczona procedura zmiany mogła znaleźć zastosowanie”, inaczej - czy zostały spełnione warunki zastosowania przewidzianej w tym przepisie uproszczonej procedury zmiany traktatów⁴⁷.

Tylko zatem Trybunał Sprawiedliwości UE jest właściwy do rozstrzygnięcia kwestii, która jest rzeczywistym przedmiotem zarzutu Wnioskodawcy w niniejszej sprawie w zakresie dotyczącym wzorca z art. 48 ust. 6 TUE. Rozstrzygnięcie kwestii, będącej istotą tego zarzutu, znajduje się tedy poza zakresem kognicji Trybunału Konstytucyjnego, określonym w art. 188 Konstytucji RP.

W rezultacie, postępowanie w zakresie tego zarzutu powinno zostać również umorzone, zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym – z powodu niedopuszczalności orzekania.

W tym stanie rzeczy, wnoszę jak w *petitum* niniejszego stanowiska.

z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Robert Fernand
Zastępca Prokuratora Generalnego

⁴⁷ zob. wyrok w sprawie C-370/12 *Pringle*, pkt 35 – wym. w przyp. 36