

Szymon Pawłowski

## Projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 33/12<sup>1</sup>

**Sejm's draft position on the case ref. no. K 33/12:** In the case pending before the Constitutional Tribunal, a review is to be carried out in relation to the statute granting consent for ratification by the President of the Republic of Poland of the European Council Decision of 25 March 2011 amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union with regard to a stability mechanism for Member States whose currency is the euro. Article 90 in conjunction with Article 120 the first sentence in fine of Polish Constitution and Article 48 (6) of the Treaty on European Union are invoked as a standard for the review. In the opinion of the Sejm, those standards for the review are inadequate. In relation to other matters, the Sejm applies for discontinuance of the proceedings due to inadmissibility of making a decision.

**Keywords:** Constitutional Tribunal | ratification | Constitution of the Republic of Poland

**Słowa kluczowe:** Trybunał Konstytucyjny | ratyfikacja | Konstytucja RP

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS, adiunkt Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; [szymon.pawlowski@sejm.gov.pl](mailto:szymon.pawlowski@sejm.gov.pl).

Na podstawie art. 34 ust. 1 w związku z art. 27 pkt 2 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.), w imieniu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przedkładam wyjaśnienia w sprawie wniosku grupy posłów z dnia 26 lipca 2012 r. (sygn. akt K 33/12), jednocześnie wnosząc 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) **nie jest niezgodna** z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji oraz art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).

<sup>1</sup> Projekt stanowiska sporządzony 1 lutego 2012 r.; sygn. akt K33/12, BAS-WPTK-2094/12.

Ponadto, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, wnoszę o **umorzenie postępowania** na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w pozostałym zakresie.

## Uzasadnienie

### I. Przedmiot kontroli i kontekst normatywny

1. Przedmiotem kontroli jest 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; dalej: ustawa ratyfikacyjna albo u.r.). Ustawa ratyfikacyjna składa się z dwóch artykułów o następującym brzmieniu:

„Art. 1. Wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 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.Urz. UE L 91 z 06.04.2011, str. 1).

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

2. W niniejszej sprawie istotne znaczenie ma kontekst normatywny, w jakim nastąpiło przyjęcie zaskarżonej ustawy. Ustawa wyraża zgodę na ratyfikację 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.Urz. UE L z 6 kwietnia 2011 r.; dalej: decyzja RE z 25 marca 2011 r.). Na jej podstawie ma nastąpić dodanie do art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.; dalej: TFUE) 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”. Decyzja RE z 25 marca 2011 r. została przyjęta w tzw. uproszczonej procedurze zmiany traktatu uregulowanej w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.; dalej: TUE). Jak podkreślono w pierwszym motywie wyżej wymienionej decyzji, art. 48 ust. 6 TUE zezwala Radzie Europejskiej (RE), stanowiącej jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i, w niektórych przypadkach, Europejskim Bankiem Centralnym, przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub niektóre postanowienia części trzeciej TFUE. Decyzja taka nie może zwiększać kompetencji przyznanych Unii Europejskiej (UE) w traktatach, a jej wejście w życie jest uzależnione od późniejszego jej zatwierdzenia przez państwa członkow-

skie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Według art. 2 decyzji RE z 25 marca 2011 r.: „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”.

A zatem decyzja RE wejdzie w życie dopiero po zatwierdzeniu jej przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich postanowieniami konstytucyjnymi. Na podstawie art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 29, poz. 443 ze zm.; dalej: u.u.m.) akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 TUE, podlegają ratyfikacji; jest to realizacja wskazanego w art. 48 ust. 6 TUE warunku zatwierdzenia przez Polskę decyzji RE zgodnie z jej odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. W dniu 25 października 2012 r. Prezydent RP ratyfikował decyzję RE z dnia 25 marca 2011 r. Do momentu sporządzenia niniejszego pisma nie weszła ona jeszcze w życie, gdyż wciąż nie została zatwierdzona przez Republikę Czeską.

Analiza motywów 2–5 wskazanych w decyzji RE z 25 marca 2011 r. pozwala zrekonstruować proces, który doprowadził do wydania tej decyzji. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 28–29 października 2010 r. szefowie państw albo rządów zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości. Szefowie państw albo rządów zwrócili się wówczas do Przewodniczącego Rady Europejskiej o podjęcie konsultacji z członkami Rady w sprawie nieznaczonej zmiany traktatu, która byłaby w tym celu niezbędna (motyw 2). W dniu 16 grudnia 2010 r. rząd Belgii, sprawującej wówczas prezydencję w Radzie UE, przedłożył – działając 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. Mechanizm ten miałby przewidywać, że udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach tego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom (motyw 3). W swoim założeniu mechanizm stabilności przyjęty na podstawie zmienionego art. 136 TFUE ma zapewnić narzędzie niezbędne do przeciwdziałania takim przypadkom zagrożeń dla stabilności finansowej strefy euro jako całości, jakie odnotowano w roku 2010. Na posiedzeniu w dniach 16 i 17 grudnia 2010 r. Rada Europejska uzgodniła, że w związku z tym art. 122 ust. 2 TFUE nie będzie już do tego celu stosowany [motyw 4; to na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE zostało przyjęte rozporządzenie Rady (UE) nr 407/2010

z dnia 11 maja 2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej, Dz.Urz. UE L 118/1 z 12 maja 2010 r. – uwaga własna]. W dniu 16 grudnia 2010 r. Rada Europejska – zgodnie z art. 48 ust. 6 akapit drugi TUE – postanowiła skonsultować się w sprawie projektu decyzji zmieniającej art. 136 TFUE z Parlamentem Europejskim i Komisją, a także z Europejskim Bankiem Centralnym. Wszystkie te instytucje przyjęły następnie formalne opinie w sprawie wniosku [motyw 5; Parlament Europejski, Komisja Europejska oraz Europejski Bank Centralny wyraziły opinię na temat tej propozycji w dniach, odpowiednio, 23 marca, Dz.Urz. UE C 247 E/22 z 17 sierpnia 2012 r.; 15 lutego, Dz. Urz. UE C 140/15 z 11 maja 2012 r.; 17 marca 2011 r., Dz. Urz. UE C 140/8 z 11 maja 2012 r. – uwaga własna]. Decyzja RE z 25 marca 2011 r. w motywie 6 jeszcze raz podkreśla, że: „Zmiana dotyczy jednego z postanowień zawartych w części trzeciej TFUE i nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

3. W dniu 2 lutego 2012 r. ambasadorowie państw członkowskich UE, których walutą jest euro, podpisali w Brukseli traktat w sprawie ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (dalej: traktat o EMS albo TEMS). Zgodnie z motywem 1 TEMS: „(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” (jeśli inaczej nie wskazano, cytaty TEMS w języku polskim zostały przytoczone za wyrokiem Trybunał Sprawiedliwości z 27 listopada 2012 w sprawie C-370/12 *Th. Pringle v. Irlandia*; dalej: sprawa *Pringle*).

Artykuł 1 TEMS stanowi: „1. Na mocy niniejszego traktatu umawiające się strony ustanawiają między sobą międzynarodową instytucję finansową pod nazwą «Europejski Mechanizm Stabilności» (zwaną dalej «EMS»). 2. Umawiające się strony są członkami EMS”. Artykuł 3 TEMS określa cel powołania tego mechanizmu – udzielanie pomocy finansowej jego członkom pod rygorystycznymi warunkami. Początkowa zdolność pożyczkowa EMS została ustalona w art. 39 TEMS na 500 mld euro. EMS posiada osobowość prawną (art. 32 ust. 2 TEMS).

Organy EMS i sposób podejmowania decyzji określa art. 4 ust. 1–4 TEMS. Organami EMS są Rada Gubernatorów, Rada Dyrektorów i Dyrektor Generalny. Rada Gubernatorów oraz Rada Dyrektorów, zgodnie z TEMS, podejmują decyzje, w zależności od rodzaju przyjmowanego rozstrzygnięcia, za wspólną zgodą (jednomyślnie), większością kwalifikowaną albo większością zwykłą (wymagane kworum to  $\frac{2}{3}$  członków uprawnionych do głosowania, którzy reprezentują  $\frac{2}{3}$  głosów). Artykuł 8 ust. 5 TEMS ustala zakres odpowiedzialności członków EMS („Odpowiedzialność członków EMS ogranicza się w każdym

okolicznościach do wartości nominalnej ich udziałów w kapitale zakładowym. Członek EMS nie odpowiada, z tytułu swojego członkostwa, za zobowiązania EMS”). Natomiast zasady udzielania pomocy finansowej oraz procedura przyznania członkowi EMS wsparcia na rzecz stabilności zostały ustalone odpowiednio w art. 12 oraz art. 13 TEMS. W procedurze udzielenia pomocy finansowej i nadzoru nad nią uczestniczą instytucje UE: Komisja oraz Europejski Bank Centralny (EBC), a także w miarę możliwości Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). W motywie TEMS nr 16 wskazuje się, że: „Zgodnie z art. 273 [TFUE] Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do rozpatrywania wszelkich sporów między umawiającymi się stronami oraz między tymi stronami i EMS w przedmiocie wykładni i stosowania niniejszego traktatu”. Zagadnienie rozstrzygania sporów powstałych w trakcie wykonywania regulacji TEMS normuje art. 37 TEMS. Stanowi on, co następuje: „1. Wszelkie kwestie dotyczące wykładni lub stosowania postanowień niniejszego traktatu oraz uregulowań wydawanych przez EMS powstałe między EMS a jego członkami oraz między członkami EMS podlegają rozstrzygnięciu przez Radę Dyrektorów. 2. Rada Gubernatorów rozstrzyga spory między EMS a jego członkami oraz między członkami EMS dotyczące wykładni lub stosowania niniejszego traktatu, w tym spory dotyczące zgodności decyzji EMS z niniejszym traktatem. W takim wypadku prawo głosu zainteresowanych członków Rady Gubernatorów ulega zawieszeniu, a większość potrzebną do podjęcia decyzji oblicza się odpowiednio. 3. Jeżeli jeden z członków EMS zakwestionuje rozstrzygnięcie, o którym mowa w ust. 2, sprawa kierowana jest do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest wiążące dla stron, które podejmują działania w celu zastosowania się do tego orzeczenia w terminie określonym przez Trybunał”.

4. Stronami traktatu o EMS mogą być wyłącznie państwa członkowskie, których walutą jest euro. Z brzmienia planowanego ust. 3 art. 136 TFUE, a także z samego TEMS nie wynika, aby dla funkcjonowania EMS konieczne było uczestnictwo w EMS wszystkich państw członkowskich, których walutą jest euro. Innymi słowy, ani z art. 136 ust. 3 TFUE, ani z TEMS nie wynika obowiązek uczestnictwa państwa członkowskiego, którego walutą jest euro, w EMS. Co prawda w motywie 7 TEMS sygnatariusze tej umowy międzynarodowej wyrazili swoje oczekiwanie, że wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami ESM, lecz nie jest to warunek prawny wejścia w życie traktatu o EMS i Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji. Zgodnie z art. 48 TEMS traktat 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 2 do TEMS. Dopuszczalne było zatem, dla wejścia tej regulacji w życie, przyjęcie postanowień TEMS tylko przez niektóre państwa strefy euro. Tak też się stało. Traktat o EMS wszedł w życie 27 września 2012 r. po zakończeniu procesu ratyfikacji

przez 16 z 17 państw, których walutą jest euro (zob. *Bekantmachung über das Inkrafttreten des Vertrags zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM)*, BGBl, cz. II, nr 30 z 9 października 2012 r.; *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, cz. III, nr 138 z 28 września 2012 r.). W stosunku do Estonii TEMS wszedł w życie wraz ze złożeniem przez nią dokumentów ratyfikacyjnych 3 października 2012 r. Tym samym dopiero od 3 października 2012 r. wszystkie państwa, których walutą jest euro, są stronami TEMS.

Traktat o EMS w motywie 7 przewiduje, że po przystąpieniu do strefy euro państwo członkowskie UE powinno stać się członkiem EMS z tymi samymi prawami i obowiązkami, jak inne strony TEMS. Jednakże TEMS nie przewiduje automatycznego włączenia do EMS (uzyskania statusu strony umowy) tych państw, które zmieniają swój status z państwa objętego derogacją (albo o statusie szczególnym, jak Dania i Wielka Brytania) na państwo, którego walutą jest euro. Zgodnie z art. 2 TEMS („Nowi członkowie”) każde państwo członkowskie UE może zostać 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 euro. Traktat o EMS jest zatem przykładem umowy międzynarodowej warunkowo otwartej (o umowach warunkowo otwartych zob. J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2007, s. 88), a uchylenie statusu derogacji jest warunkiem, którego spełnienie umożliwia dopiero ubieganie się o przystąpienie do TEMS. Procedurę przystąpienia reguluje art. 44 TEMS. Państwo członkowskie UE może złożyć wniosek o przystąpienie do traktatu po wejściu w życie wyżej wymienionej decyzji Rady UE o uchyleniu derogacji. Wniosek ten musi być skierowany do EMS, który posiada wszak osobowość prawną. Rada gubernatorów akceptuje wniosek o przystąpienie nowego członka oraz związane z przystąpieniem konieczne techniczne zmiany i dopasowania TEMS, które są bezpośrednim skutkiem przystąpienia. Po akceptacji wniosku o przystąpienie (wyrażeniu na niego zgody) nowi członkowie EMS przystępują do traktatu po złożeniu dokumentów przyjęcia (przystąpienia) u depozytariusza, który o tym fakcie informuje pozostałych członków EMS. Jak wynika z powyższego, przystąpienie do TEMS jest możliwe wyłącznie z inicjatywy państwa, któremu uchylono derogację. Jak podkreśla się w polskiej literaturze, forma prawnomiędzynarodowa związania się danym traktatem nie przesądza wewnątrz krajowej procedury przyjęcia na siebie zobowiązań prawnomiędzynarodowych. Umowy międzynarodowe zawierane przez przystąpienie również mogą podlegać ratyfikacji. „[R]atyfikacji wymagać mogą umowy zawierane nie tylko w trybie złożonym w procedurze międzynarodowej, ale i umowy zawierane poprzez przystąpienie, tj. w trybie uproszczonym (prostym) procedury międzynarodowej [...]. Ponadto, umowa może mieć uproszczoną formę, zawierana być w formie wymiany not itp., z punktu widzenia prawa krajowego wymagać może ratyfikacji” (A. Wyrozum-ska, *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006, s. 177).

Na marginesie należy dodać, że zgodnie z art. 34 Konwencji o prawie traktatów sporządzonej w Wiedniu dnia 23 maja 1969 r. (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439; dalej: konwencja wiedeńska), której stroną są prawie wszystkie państwa UE (konwencji nie ratyfikowały Rumunia i Francja; 26 września 2012 r. Malta ratyfikowała konwencję (zob. stronę internetową ONZ: [http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg\\_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en)): „Traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody” (np. obowiązku przystąpienia do określonej umowy międzynarodowej, którego państwo trzecie nie jest stroną).

5. Traktat o EMS umożliwia również, aby państwa członkowskie, których walutą nie jest euro, uczestniczyły *ad hoc*, „obok” EMS, w operacjach udzielania wsparcia stabilizacyjnego dla państw członkowskich, których walutą jest euro (zob. motyw 9 preambuły TEMS, art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 3, art. 38 TEMS; preambuła oraz art. 5 i art. 6 TEMS w wersji anglojęzycznej używają wieloznacznego zwrotu „*alongside*” [obok, wraz z], natomiast wersja niemieckojęzyczna nie pozostawia wątpliwości, że pomoc finansowa *ad hoc* udzielana jest obok [„*neben*”] EMS). Podstawę prawną takiej pomocy, obok EMS, stanowi art. 38 TEMS, którego tytuł brzmi „Współpraca międzynarodowa”. Na podstawie tej regulacji EMS jest uprawniony, dla realizacji swoich celów, zgodnie z postanowieniami traktatu, do współpracy z MFW, każdym państwem, które zamierza udzielić pomocy finansowej *ad hoc* członkowi EMS, a także z każdą organizacją albo organem międzynarodowym o szczególnym charakterze, kompetencjach (wydaje się, że „zgodnie z postanowieniami Traktatu” odnosi się do kooperacji EMS z innymi podmiotami; wersja niemieckojęzyczna: „*Das ESM hat das Recht, zur Beförderung seiner Zwecke nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Vertrages mit dem IWF (...) zusammenzuarbeiten*”); wersja anglojęzyczna: „*The ESM shall be entitled, for the furtherance of its purposes, to cooperate, with the terms of this Treaty, with the IMF*”). Podkreślić należy, że adresatem stosownego przepisu TEMS jest w pierwszej kolejności EMS, a w drugiej państwo członek EMS, któremu pomoc jest udzielana. Natomiast w stosunku do państw udzielających pomocy *ad hoc*, jak i organizacji międzynarodowych, w tym MFW, przepis ten ma charakter informacyjny (mogą udzielić pomocy finansowej i współpracować z EMS w związku z jej udzieleniem); udzielić pomocy finansowej *ad hoc* mogą jednak wszystkie państwa świata (art. 38 TEMS: *any state; jedem Staat*; np. w okresie kryzysu zadłużenia państw strefy euro Cypr uzyskał pożyczkę od Rosji; [http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/625022,rosja\\_ratuje\\_swoje\\_koncerny\\_zarejestrowane\\_na\\_cyprze\\_proponuje\\_5\\_mld\\_pozyczki.html](http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/625022,rosja_ratuje_swoje_koncerny_zarejestrowane_na_cyprze_proponuje_5_mld_pozyczki.html)), nie można zatem w TEMS w taki sposób nałożyć na nie określonego obowiązku. Warto zauważyć, że wyłącznie przedstawiciele państw UE, których walutą nie jest euro (zob. motyw 9 preambuły TEMS oraz art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 TEMS; a zatem państw UE objętych derogacją oraz z regulacją szczególną), które zdecydowały się *ad hoc* uczestniczyć razem z EMS w operacjach udzielania wsparcia

stabilizacyjnego dla państw członkowskich strefy euro, mogą zostać zaproszeni, w charakterze obserwatorów, na posiedzenia organów EMS, a konkretnie na posiedzenia rady gubernatorów (*Board of Governors*) oraz rady dyrektorów (*Board of Directors*), na których będą dyskutowane kwestie pomocy finansowej i jej monitorowania. W związku z powyższym, udzielenie pomocy finansowej *ad hoc* przez państwo objęte derogacją jest dobrowolne.

6. Pozostaje poza sporem, że mechanizm stabilności, o którym mowa w planowanym art. 136 ust. 3 TFUE, to w dniu dzisiejszym Europejski Mechanizm Stabilizacji. Przesądza o tym odwołanie się do tej decyzji w motywie 2 TEMS. Jednakże wzajemna relacja pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS wzbudziła wątpliwości irlandzkiego sądu konstytucyjnego (dalej także: *Supreme Court*) i zdecydował się on zadać pytanie prejudycjalne Trybunałowi Sprawiedliwości, 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. (kwestia ważności decyzji również była przedmiotem pytania prejudycjalnego, o czym szerzej w analizie zgodności). Zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Pringle*: „prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji wskazanego traktatu [TEMS – uwaga własna] nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji 2011/199 [decyzja RE z 25 marca 2011 r. – uwaga własna]”. Również praktyka państw w obrocie prawnomiędzynarodowym opowiedziała się za taką interpretacją. Traktat o EMS wszedł w życie 27 września 2012 r., zgodnie z jego art. 48, natomiast decyzja RE nie weszła w życie do dnia dzisiejszego.

## II. Analiza formalnoprawna

### ■ 1. Cała ustawa jako przedmiot kontroli

Wniosek grupy posłów inicjujący kontrolę zgodności ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją zawiera zarzut skierowany przeciwko całej ustawie. Jest to zarzut formalny i odnosi się do naruszenia procedury uchwalania zaskarżonej ustawy. Zgodnie z *petitum* wniosku cała ustawa, a nie jej konkretne przepisy, narusza art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji oraz art. 48 ust. 6 TFUE.

Jak wynika z ustabilizowanego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, stwierdzenie niekonstytucyjności całej ustawy może nastąpić jedynie w szczególnych okolicznościach: jeżeli tryb jej dojścia do skutku naruszył przepisy proceduralne (przesłanki formalne) albo gdy ustawa ustanawia instytucje prawne, których funkcjonowanie powoduje niespójność systemu prawa w sposób kwalifikowany, kiedy cały stworzony przez akt normatywny mechanizm prawny narusza Konstytucję. W pierwszym wypadku ocenie sądu konstytucyjnego podlegać będą czynności stanowienia prawa na poszczególnych etapach postępowania ustawodawczego (sposób dojścia ustawy do skutku); odpowie on na pytanie, czy organy biorące udział w uchwalaniu ustawy przestrzegały wy-



magań wynikających z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze. W drugim przypadku następuje stwierdzenie naruszenia o charakterze materialnym, to jest ustala się niezgodność treściową przedmiotu i wzorca kontroli (zob. wyroki TK z 7 stycznia 2004 r., sygn. akt K 14/03; 3 listopada 2006 r., sygn. akt K 31/06; 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06; 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11; zob. A. Gołuch, *Proceduralna kontrola konstytucyjności ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym* [w:] *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Gdynia 24–26 kwietnia 2008 r.*, A. Szmyt (red.), Gdańsk 2008, s. 330 i n.; A. Kustra, *Kontrola konstytucyjności całej ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 13 i n., P. Radziejewicz, *Czy Trybunał Konstytucyjny może uchylić całą ustawę? – polemika z artykułem Aleksandry Kustry „Kontrola konstytucyjności całej ustawy”*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3, s. 161 i n. wraz ze wskazanym tam orzecznictwem i literaturą).

Jak wyjaśniono powyżej, wnioskodawca stawia jedynie zarzut formalny, polegający na naruszeniu wymogów proceduralnych podczas uchwalania ustawy ratyfikacyjnej. Błędna, zdaniem grupy posłów, ocena charakteru przedmiotu decyzji RE z 25 marca 2011 r. spowodowała wybór niewłaściwego trybu ratyfikacji, a tym samym wadliwej procedury ustawodawczej dla ustawy ratyfikacyjnej. Zakwestionowana ustawa przyjęta została bowiem w zwykłym trybie ustawodawczym, przy zastosowaniu art. 120 Konstytucji, a właściwym trybem uchwalania 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. Jak bowiem stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r. (sygn. akt K 11/03): „Szczególny charakter tej procedury [procedura ustawodawcza, której elementy zostały określone w art. 90 Konstytucji – uwaga własna] wyraża się w kwalifikowanej większości  $\frac{2}{3}$  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”.

W tym stanie rzeczy stwierdzić trzeba, że skoro w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego mieści się ocena, czy dochowano wymogów procedury ustawodawczej przy stanowieniu ustawy ratyfikacyjnej, to jest dopuszczalna kontrola całej ustawy, o którą wnosi grupa posłów. Do przeprowadzenia kontroli zgodności w płaszczyźnie proceduralnej sąd konstytucyjny jest uprawniony również z urzędu (zob. wyroki TK z: 28 listopada 2007 r., sygn. akt K 39/07; 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08).

## ■ 2. Ustawa ratyfikacyjna jako przedmiot kontroli

Konstytucja określa umowy międzynarodowe podlegające ratyfikacji, w wypadku których konieczne jest, dla ich skuteczności, uprzednie uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację (art. 89 ust. 1 oraz art. 90 ust. 2 Konstytucji). Zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji kontroli zgodności z ustawą zasadniczą podlegają umowy międzynarodowe oraz ustawy. Jak podkreślił sąd konstytucyjny: „Ocena konstytucyjności dotyczyć może zarówno samego aktu (jego treści) [umowy międzynarodowej – uwaga własna], jak i czynności służących wprowadzeniu tej umowy do polskiego porządku prawnego. Te ostatnie czynności obejmują różne postaci wyrażenia zgody na ratyfikację” (wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Pomimo szczególnego charakteru ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, ustawa ratyfikacyjna pozostaje desygnatem pojęcia „ustawa” w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji; może zatem podlegać kontroli przez Trybunał Konstytucyjny (K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, E. Popławska (red.), Warszawa 2000, s. 169; por. również – zdaniem Sejmu nadal aktualny – wywód W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna* [w:] *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, M. Kruk (red.), Warszawa 1997, s. 115–119 i n.; o szczególnym charakterze ustawy ratyfikacyjnej zob. *Opinie w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, M. Zubik, K. Kubuj, P. Radziejewicz, W. Sokolewicz, „Przeгляд Sejmovy” 2009, nr 1, odpowiednio s. 150–155, s. 157–164, s. 164–170, s. 170–176 wraz ze wskazaną tam literaturą). Takie stanowisko zajął również Trybunał Konstytucyjny odnośnie do ustaw ratyfikacyjnych uchwalanych przed wejściem w życie Konstytucji (zob. uchwałę TK z 30 listopada 1994 r., sygn. akt W 10/94). Po wejściu w życie Konstytucji Trybunał Konstytucyjny ocenił zgodność przepisów ustawy zasadniczej z przepisami ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta RP do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 TUE (Dz. U. z 2009 r. Nr 33, poz. 253; zob. wyrok TK z 18 lutego 2009 r., sygn. akt Kp 3/08). Powyższa ustawa została uchwalona w związku ze zmianą zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej ratyfikowanej – Traktatu o Unii Europejskiej na podstawie m.in. art. 25 ust. 2 u.u.m. Ustawę tę należy uznać za ustawę ratyfikacyjną w rozumieniu art. 89 ust. 1 Konstytucji. Sąd konstytucyjny zbadał z urzędu, czy przy uchwalaniu wyżej wymienionej ustawy zostały dochowane wszystkie wymagania wynikające z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze. Można zatem przyjąć, że w ramach kognicji Trybunału Konstytucyjnego pozostaje ocena konstytucyjności (w tym w płaszczyźnie proceduralnej) ustaw ratyfikacyjnych, mimo ich specyfiki.

### ■ 3. Brak uzasadnienia wniosku w zakresie dotyczącym naruszenia art. 88, art. 146 oraz art. 219 Konstytucji

3.1. Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3–4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (dalej: ustawa o TK) wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że prawidłowe sformułowanie zarzutu i opatrzenie go uzasadnieniem ma znaczenie dla oceny, czy nie zachodzą ujemne (negatywne) przesłanki procesowe, wyznaczenia granic przedmiotowych wniosku i tym samym – zgodnie z art. 66 ustawy o TK – granic kognicji Trybunału, a wreszcie jest niezbędne ze względu na domniemanie konstytucyjności prawa (Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114–115, wraz ze wskazanym tam orzecznictwem; zob. także K. Wojtyczek, *Ciężar dowodu i argumentacji w procedurze kontroli norm przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 14 i n.; P. Radzewicz, *Wzruszenie „domniemania konstytucyjności” aktu normatywnego przez Trybunał Konstytucyjny*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5, s. 66 i n.).

Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania (wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. akt K 26/01; 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07).

3.2. Grupa posłów wnosi o zbadanie konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej. W *petitum* wniosku stwierdza się: „my niżej podpisani posłowie na Sejm (...) wnosimy o: 1. stwierdzenie, że ustawa o ratyfikacji decyzji (...) 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: (...) 2) stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu (...) co, poza przyjęciem niewłaściwego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, powoduje dodatkowo naruszenie art. 219 i art. 146 Konstytucji RP”.

Dla Sejmu nie jest jasne, czy wnioskodawca w ogóle postawił w *petitum* zarzut niezgodności ustawy ratyfikacyjnej z art. 219 oraz art. 146 Konstytucji, czy wskazał te dwa przepisy jako osobne wzorce kontroli, czy też stanowią one jedynie część ciągu argumentacyjnego mającego przemawiać za niezgodnością przedmiotu kontroli z art. 90 Konstytucji. W swoim piśmie wnioskodawca nie przedstawił bowiem żadnego uzasadnienia tezy o niezgodności ustawy ratyfikacyjnej z art. 219 oraz art. 146 Konstytucji. Ponadto grupa posłów wymienia w *petitum* cały art. 219 oraz art. 146 Konstytucji, bez rozróżnienia na ustępy i – w wypadku art. 146 Konstytucji – punkty. Przy założeniu, że miały się one stać podstawą badania, nie jest zatem pewne, które z norm konstytucyjnych miałyby być wzorcem kontroli dla ustawy ratyfikacyjnej. Podkreślić należy, że zakres regulacji zarówno art. 219, jak i art. 146 Konstytucji jest bardzo szeroki. Artykuł 146 ust. 1 upoważnia i zobowiązuje Radę Ministrów do prowadzenia

polityki wewnętrznej i zagranicznej. Domniemanie kompetencji rządu, w przypadku gdy nie zastrzeżono, że dane uprawnienie miałyby przynależeć do innego organu, wynika z ust. 2 tego artykułu. Powierzenie Radzie Ministrów zadania w postaci kierowania administracją rządową nastąpiło na podstawie art. 146 ust. 3 Konstytucji, a w jego ust. 4 zostały wyodrębnione przykładowe zadania (kompetencje) rządu, przy czym ich zakres jest bardzo zróżnicowany. Natomiast art. 219 ust. 1 statuuje funkcję budżetową parlamentu oraz określa zasady budżetowe, w ust. 2 ustrojodawca określił zasady i tryb opracowywania budżetu państwa, a w ust. 3 możliwość uchwalenia prowizorium budżetowego, z kolei ust. 4 ustanawia zasadę prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie przedłożonego projektu ustawy budżetowej, w przypadku nieuchwalenia budżetu albo prowizorium budżetowego przed rozpoczęciem roku budżetowego.

3.3. Grupa posłów postawiła zarzut niezgodności przedmiotu kontroli z art. 88 Konstytucji, również w tym przypadku nie uzasadniając go (o ile intencją wnioskodawcy było uznanie art. 88 Konstytucji za podstawę badania; zamiar wnioskodawcy nie został jednak dostatecznie wyjaśniony). Dla uruchomienia kontroli nie jest wystarczające jedynie wskazanie w *petitum* przepisu konstytucyjnego („co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji RP”; wniosek, s. 3 pkt 2 *petitum*).

3.4. Wobec powyższego, na wypadek gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał wskazane przepisy Konstytucji za wzorce kontroli, Sejm wnosi, aby ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku **umorzyć postępowanie** w zakresie dotyczącym badania zgodności ustawy ratyfikacyjnej z art. 88, art. 146 oraz art. 219 Konstytucji.

### III. Analiza merytoryczna

#### ■ 1. Zarzuty wnioskodawcy

1. Wnioskodawca wskazuje, że ustawa ratyfikacyjna została przyjęta w wadliwym konstytucyjnie trybie ustawodawczym, ponieważ decyzja RE z 25 marca 2011 r., wbrew deklarowanej w niej regulacji, iż nie zwiększa kompetencji UE, przenosi na organizację międzynarodową nowe uprawnienia organów władzy państwowej. Wprowadzany do TFUE nowy ust. 3 w art. 136 musi być bowiem interpretowany łącznie z postanowieniami podpisanego przez obecne państwa członkowskie unii walutowej Traktatu o Europejskim Mechanizmie Stabilizacyjnym, a także w kontekście podpisanego również przez Polskę Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii (...), Rzeczpospolitą Polską (...) i Królestwem Szwecji sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (zob. druk sejmowy nr 961/VII kad.; dalej: pakt fiskalny), który jest treściowo powiązany z EMS. Zdaniem wnioskodawcy to właśnie ze względu na postanowienia TEMS po stronie Polski powstaje obowiązek zastosowania art. 90 Konstytucji w ramach

ratyfikacji decyzji RE z 25 marca 2011 r. traktat o EMS zakłada bowiem, zdaniem grupy posłów:

- a) automatyczne członkostwo w EMS każdego państwa dołączającego do strefy euro, bez możliwości renegeacji TEMS, a zatem ustala on warunki polskiego wejścia do unii walutowej; ratyfikacja decyzji RE z 25 marca 2011 r. oznacza zatem prawne zobowiązanie do członkostwa w nowej organizacji międzynarodowej – EMS (wniosek, *petitum*, s. 2; uzasadnienie, s. 6),
- b) rozszerzenie, w stosunku do Polski, jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Obrachunkowego (wniosek, *petitum*, s. 2; uzasadnienie, s. 6),
- c) dobrowolne uczestnictwo w działaniach nowej organizacji międzynarodowej także państw członkowskich UE, których walutą nie jest euro, na zasadach określonych przez radę gubernatorów EMS (wnioskodawca posługuje się pojęciem Rada Zarządzająca); stwarza to prawną możliwość uczestnictwa Polski w EMS na warunkach określonych przez podmiot zewnętrzny (wniosek, s. 7).

Ponadto: „Wnioskodawca wychodzi (...) z fundamentalnego założenia, iż – 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” (wniosek, s. 7).

Grupa posłów analizuje również treść paktu fiskalnego, do którego odwołuje się TEMS. Także regulacje tej umowy międzynarodowej przemawiają za koniecznością ratyfikacji decyzji RE z 25 marca 2011 r. w trybie art. 90 Konstytucji.

2. Jako wzorzec kontroli został także wskazany art. 48 ust. 6 TUE. Ustawa ratyfikacyjna miałaby być niezgodna z tym przepisem wiążącej Polskę umowy międzynarodowej ze względu na fakt, że: „w/w decyzja nr 2011/199/UE [decyzja RE z 25 marca 2011 r. – uwaga własna] 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, 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” (wniosek, s. 2–3). Przedstawiona przez wnioskodawcę argumentacja (zob. wniosek, s. 9–11), mająca przemawiać za niezgodnością ustawy ratyfikacyjnej z TFUE, opiera się wyłącznie i w całości na założeniu, że decyzja RE z 25 marca 2011 r. jest nieważna, gdyż została wydana bez podstawy prawnej.

## ■ 2. Wzorce konstytucyjne

2.1. Wnioskodawca jako wzorzec kontroli wskazuje art. 90 Konstytucji. Określa on zarówno rodzaj szczególnej umowy międzynarodowej, której za-

warcie pociąga dla polskiego porządku konstytucyjnego daleko idące konsekwencje (ust. 1), jak i ustala warunki włączenia parlamentu (suwerena) w proces ratyfikacji takiej umowy (ust. 2 i 4).

Z dotychczasowych ustaleń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że zastosowanie art. 90 Konstytucji nie może mieć charakteru jednorazowego (jednorazowa zgoda na przeniesienie kompetencji organów władzy państwowej, która obejmuje akceptację przyszłych zmian strukturalnych organizacji międzynarodowej). Jak podkreślił sąd konstytucyjny w wyroku z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09): „Gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji. Art. 90 Konstytucji nie może być rozumiany w ten sposób, że 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”. W innym miejscu tego wyroku Trybunał wskazał na istotną rolę art. 90 Konstytucji: „Zasada zachowania suwerenności w procesie integracji europejskiej wymaga respektowania w tym procesie konstytucyjnych granic przekazywania kompetencji (...). Konkretyzacją tej zasady jest właśnie wykluczenie nadania przekazania kompetencji «charakteru uniwersalnego», a zarazem zakazu przekazania «w całości kompetencji najważniejszych» (...), a ponadto uzależnienie przekazania kompetencji od dochowania specjalnej procedury określonej w art. 90 Konstytucji”. Dla pełnej rekonstrukcji wzorca kontroli konieczne jest przytoczenie innej wypowiedzi sądu konstytucyjnego, zawartej w cytowanym wyroku: „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”.

W cytowanym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny stwierdził również: „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, ewentual-

nie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą”.

**2.2.** Zgodnie z brzmieniem art. 90 ust. 1 Konstytucji przekazanie kompetencji może nastąpić wyłącznie na podstawie umowy międzynarodowej. Ten warunek, wobec wprowadzenia przez traktat z Lizbony nowych sposobów zmiany traktatów, stał się przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego. Wyjaśnił on w wyroku z 24 listopada 2010 r. (sygn. akt K 32/09): „Art. 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”. W innym miejscu tego wyroku sąd konstytucyjny stwierdza: „Przepisy art. 90 należy stosować w odniesieniu do zmian postanowień traktatowych stanowiących podstawę Unii Europejskiej, które następują w inny sposób aniżeli w drodze umowy międzynarodowej, jeżeli zmiany te powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej”.

A zatem art. 90 ust. 1 Konstytucji może zostać zastosowany do aktów, które są przyjmowane w innych procedurach niż zwykły tryb zmiany traktatu, o ile taka zmiana powoduje przekazanie kompetencji. Trzeba również zauważyć, że ustawa o umowach międzynarodowych rozróżnia pojęcie „umowy międzynarodowej” od „aktów prawnych Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej” (zob. art. 12 ust. 1 oraz ust. 2a u.u.m.).

**2.3.** Warto również już w tym miejscu podkreślić, że zgodnie z cytowanym powyżej wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt K 32/09) zachowanie wymogów określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji (triady ograniczeń konstytucyjnych) jest konieczne również w przypadku przeprowadzania zmiany innej niż zwykła zmiana traktatu, ale wyłącznie wówczas, gdy na jej podstawie dochodzi do przekazania kompetencji. Oceniając konstytucyjność art. 48 ust. 6 TUE, sąd konstytucyjny w wyżej wymienionym wyroku stwierdził: „[E]wentualne przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach w wyniku tej zmiany [w trybie uproszczonym, o którym mowa w art. 48 ust. 6 TUE – uwaga własna] 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 ust. 6 akapit trzeci

Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotową decyzją «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”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego zastosowanie art. 90 Konstytucji nie jest zatem wymagane dla każdej zmiany traktatu przenoszącego kompetencje (także niemającej wpływu na ową sferę/zakres kompetencji), lecz jedynie w stosunku do takiej zmiany, która samodzielnie stanowi podstawę przekazania kompetencji. Stanowisko takie współgra z brzmieniem 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.

2.4. Drugim wzorcem, wskazanym przez grupę posłów związkowo, jest art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji. Brzmi on następująco: „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”.

Z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji można wywieść dwie normy. Pierwsza z nich ustala kwestię większości oraz kworum koniecznego (rozumianego jako minimalny warunek, który musi zostać osiągnięty dla skuteczności i legalności czynności) podczas uchwalania ustaw; regulacja ta odnosi się wyłącznie do Sejmu (odpowiednie zastosowanie art. 120 Konstytucji w postępowaniu w Senacie wynika z art. 124 Konstytucji, niewskazanego przez wnioskodawcę). Regulacja ta stanowi regułę podstawową, która znajduje zastosowanie, jeśli inny przepis Konstytucji nie przewiduje odmiennej większości.

Natomiast druga norma, którą można wywieść z brzmienia art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji *in fine*, jest następująca. Ustawy nie są uchwalane zwykłą większością głosów, gdy Konstytucja przewiduje inną większość lub kworum. Taki właśnie wyjątek stanowi art. 90 ust. 2 Konstytucji.

Zależność między art. 120 zdanie pierwsze *in principio* a art. 90 ust. 2 Konstytucji kształtuje się zatem jako relacja zasada – wyjątek. Warto zauważyć, że art. 90 ust. 2 Konstytucji w sposób zupełny ustala wymogi formalne uchwalenia ustawy w Sejmie: wymagana większość to  $\frac{2}{3}$  głosów, a konieczne kworum to obecność co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Tym samym nie jest możliwe łączne (związkowe) stosowanie tych przepisów; z obydwu z nich nie wynika bowiem jedna norma, lecz dwie przeciwstawne. W takiej konstrukcji (*lex generali* art. 120 zdanie pierwsze *in principio* – *lex specialis* art. 90 ust. 2 Konstytucji) albo zastosowanie znajdzie reguła ogólna, albo wyjątek, którego istnienie zakłada art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji („chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”). A zatem wyłącznie na podstawie art. 90 oraz art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji możliwa jest wspólna (związkowa) rekonstrukcja wzorca kontroli. Natomiast art. 90 oraz art. 120 zdanie pierwsze *in principio* Konstytucji takiej podstawy badania nie mogą stanowić,



na co wnioskodawca sam wskazuje [wniosek, s. 3: „Tryb uchwalenia takiej ustawy jest wyraźnie odmienny niż procedura uchwalenia pozostałych ustaw (która została wskazana w art. 120 zd. 1 Konstytucji RP)”].

Grupa posłów nie wyjaśnia, na czym polegać ma związkowe przywołanie art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji obok podstawowego wzorca – art. 90 Konstytucji. Sejmowi nie wolno zastępować w tym zakresie wnioskodawcy; tylko bowiem inicjator postępowania jest władny (i zobowiązany w celu obalenia domniemania konstytucyjności ustawy) przedstawić wywód argumentacyjny przemawiający za niezgodnością przedmiotu kontroli ze wskazaną oraz ściśle określoną podstawą badania. Jednakże wskazanie art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji jako wzorca związkowego, bez dalszych wyjaśnień, prowadzi do wniosku, że przedstawiona argumentacja, mająca przemawiać za naruszeniem art. 90 Konstytucji, odnosi się również do art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji. A zatem wzorzec kontroli tworzą art. 90 Konstytucji w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

2.5. Kolejny, wskazany przez wnioskodawcę samodzielnie, wzorzec kontroli stanowi regulacja traktatowa – art. 48 ust. 6 TUE. Brzmi on następująco: „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”.

### ■ 3. Analiza zgodności

3.1. Podstawowym problemem konstytucyjnym jest ustalenie, czy decyzja RE z 25 marca 2011 r. przenosi (nowe) kompetencje polskich organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej. Jeśli tak, to zastosowana procedura ratyfikacyjna była konstytucyjnie wadliwa, jako niezgodna z art. 90 Konstytucji.

3.2. Zgodnie z regulacją traktatową przyjętą w trybie art. 48 ust. 6 TUE decyzja RE nie może „zwiększyć kompetencji Unii w Traktatach”. Istotne dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego jest określenie relacji pomiędzy zwiększeniem kompetencji przyznanych UE (art. 48 ust. 6 TUE) a przekazaniem kompetencji (art. 90 Konstytucji).

W doktrynie prawa przyjmuje się, że kompetencje przekazane przez państwa członkowskie i powstałe po stronie organizacji międzynarodowej

nie są tożsame. „[Z]akres przedmiotowy kompetencji, które należą do Unii Europejskiej, jest znacznie szerszy od zakresu odpowiadających im kompetencji państw członkowskich (...) Pojedyncze państwa mogą ustanawiać reguły dotyczące rozwiązywania kolizji swojego prawa z prawem obcym adresowane do swoich organów. Poza zakresem kompetencji państw członkowskich pozostaje ustalenie relacji treściowych między systemami prawnymi różnych państw. (...) Zakres kompetencji instytucji ponadnarodowych jest czymś więcej niż sumą odpowiadających im («przekazanych») kompetencji w poszczególnych państwach. Kompetencje organizacji międzynarodowej o charakterze integracyjnym stanowią zawsze nową jakość. Kompetencje wspólnot nie odpowiadają sumie kompetencji poszczególnych państw, objętych przekazaniem (...) nie wszystkie kompetencje władcze organizacji międzynarodowej mają swój odpowiednik w kompetencjach państw członkowskich. Należy wymienić tutaj kompetencje *pro foro interno*: wobec swoich organów i pracowników (...) zniesienie określonych kompetencji państw nie musi odpowiadać przyznaniu analogicznych kompetencji organizacji międzynarodowej (...) podaje się przykład kompetencji państw członkowskich Wspólnot Europejskich do ustanowienia cel w obrocie pomiędzy państwami członkowskimi” (K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państw członkowskich organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 190–191, wraz ze wskazaną tam literaturą; zob. także J. Kranz, A. Wyrozumska, *Powierzenie Unii Europejskiej niektórych kompetencji a traktat fiskalny*, „Państwo i Prawo” 2012, z. 7, s. 20 i n.).

A zatem, jak podkreśla się w literaturze przedmiotu: „[T]ermin «przekazanie kompetencji» nie oznacza tożsamości kompetencji organów państwowych oraz kompetencji podmiotu, na rzecz którego nastąpiło przekazanie” (*ibidem*). Jednakże: „Pojęcie przekazania zakłada (...) zachowanie podobieństwa podstawowych elementów tych kompetencji: 1) podmiotu, 2) kręgu podmiotów podległych kompetencji oraz 3) najważniejszych skutków prawnych wydawanych aktów. Po pierwsze, między kompetencją organizacji międzynarodowej a kompetencją organów władzy państwowej musi zachodzić odpowiedniość ich przedmiotu (...). Po drugie, pojęcie przekazania zakłada odpowiedniość podmiotów podległych kompetencji. (...) Po trzecie, podmiot, na rzecz którego następuje przekazanie, zostaje wyposażony w kompetencje, które mają charakter władczy jak kompetencje organów państwowych” (K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji*, *op. cit.*, s. 191–192). Przekazanie kompetencji, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, sprowadza się do rezygnacji z wyłącznego wykonywania kompetencji władczych w określonych dziedzinach (zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09). W obszarze, w którym państwa zaprzestały wykonywać swoje uprawnienia, *imperium* sprawują organy unijne. Do istoty przekazanych kompetencji należy bezpośrednio kształtowania sytuacji prawnej podmiotów podległych władzy Rzeczypospolitej Polskiej bez

wydawania aktów krajowych w celu nadania wydanym aktom organizacji międzynarodowej skuteczności w porządku krajowym (*ibidem*, s. 154, 187).

Podsumowując, kompetencje polskich organów władzy państwowej przekazywane UE nie są tożsame z kompetencjami tej organizacji międzynarodowej. Zakres jej kompetencji nie stanowi sumy uprawnień przekazanych przez państwa członkowskie.

**3.3.** Akceptując powyższe założenia, podkreślić trzeba, że fundamentalną zasadą konstrukcyjną Unii Europejskiej jest zasada przyznania. „Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie” (art. 5 ust. 2 TUE). Upoważnienie do realizowania kompetencji przez organy unijne pochodzi od państw członkowskich, które pozostają trwale „panami traktatów” (*Herren der Verträge*). Źródłem *imperium* Unii Europejskiej są ukonstytuowane w demokratyczne państwa narody Europy. Unia Europejska nie posiada zatem pierwotnie żadnych własnych kompetencji; z uwagi na to, że jest organizacją międzynarodową nie posiada również tzw. kompetencji do tworzenia kompetencji (*Kompetenz-Komptenz*). Zasada ograniczonych kompetencji przyznanych nie tylko znajduje swoją podstawę w unijnych traktatach, lecz stanowi również konsekwencję przyjętej przez polskiego ustrojodawcę konstytucyjnej zasady suwerenności w procesie integracji europejskiej. „Konkretyzacją tej zasady jest właśnie wykluczenie nadania przekazaniu kompetencji «charakteru uniwersalnego», a zarazem zakaz przekazywania «całości kompetencji najważniejszych»” (wyrok TK sygn. akt K 32/09; zob. również wyrok FTK z 30 czerwca 2009 r., sygn. akt 2 BvE 2/08 i n. w sprawie konstytucyjności traktatu z Lizbony).

Jak podkreśla się w literaturze: „można rozróżnić trzy rodzaje kompetencji organów i organizacji międzynarodowych: 1) kompetencje «organów władzy państwowej», które mogą zostać przekazane wyłącznie na podstawie art. 90 Konstytucji RP; 2) kompetencje «organów władzy państwowej», które mogą zostać przekazane bez zastosowania art. 90 Konstytucji, na podstawie ogólnego upoważnienia konstytucyjnego w tym zakresie; 3) pozostałe kompetencje organizacji i organów międzynarodowych, a więc kompetencje, które nie stanowią kompetencji organów władzy państwowej” (K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji*, *op. cit.*, s. 148). Ze względu na fakt, że przekazane kompetencje państwa członkowskiego są elementem składowym uprawnień UE, stanowią one będą minimum uprawnień władczych, które przysługują Unii Europejskiej. Oprócz tych uprawnień, organizacja międzynarodowa miała będzie uprawnienia wynikające z konieczności zapewnienia możliwości jej funkcjonowania (*pro foro interno*, np. uprawnienia wobec własnego personelu).

**3.4.** Warunkiem legalności decyzji RE przyjętej w uproszczonym trybie zmiany traktatu (art. 48 ust. 6 TUE) jest niezwiększenie w ten sposób kompetencji przyznanych Unii Europejskiej. Odrzucając – ze względu na brak tożsamości kompetencji państwowych i unijnych – tzw. teorię hipoteki (w myśl jej założeń, na organizację międzynarodową przechodzą prawa zwierzchnie

państw o takim samym zakresie i takich samych granicach, jak przed ich przekazaniem), stwierdzenie nierozszerzenia zakresu uprawnień unijnych, na skutek zastosowania uproszczonej procedury zmiany traktatu, nie rozstrzyga, czy w danym przypadku nie nastąpiło przeniesienie kompetencji organów władzy państwowej. Jednakże wypowiedź organów unijnych, w tym przede wszystkim Trybunału Sprawiedliwości, na temat tego, czy jest spełniona wskazana w art. 48 ust. 6 TUE przesłanka niezwiększania kompetencji UE, jest istotną wskazówką dla oceny, czy doszło do przekazania kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji (inaczej M. Szydło, *Opinia z 2 marca 2012 r. w sprawie trybu ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską 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*, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl)). Co do zasady bowiem, przekazanie kompetencji państwa członkowskiego w rygorystycznym trybie określonym w konstytucji (w wypadku Polski na podstawie art. 90 Konstytucji), będzie – zdaniem Sejmu – powodowało „przyrost” sfery możliwości po stronie unijnej.

Zagadnienie, czy decyzja Rady z 25 marca 2011 r. narusza zakaz zwiększania kompetencji UE, wskazany w art. 48 ust. 6 TUE, zostało ocenione przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Pringle*. Trybunał unijny odpowiadając na pytanie irlandzkiego *Supreme Court*, czy decyzja RE z 25 marca 2011 r. czyni zadość zawartemu w art. 48 ust. 6 TUE warunkowi, zgodnie z którym zmiana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w trybie procedury uproszczonej nie może prowadzić do zwiększenia zakresu kompetencji powierzonych Unii w traktatach, stwierdził, że: „W tej kwestii należy przypomnieć, 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. 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. 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. W związku z powyższym decyzja 2011/199 nie zwiększa zakresu kompetencji powierzonych Unii w traktatach” (pkt 72–76).

**3.5.** Stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości braku „przyrostu” kompetencji po stronie Unii Europejskiej stanowi istotną wskazówkę dla oceny

właściwego trybu ratyfikacji przez Polskę decyzji Rady z 25 marca 2011 r. Co do zasady, nie jest bowiem możliwe przekazanie nowych kompetencji Unii Europejskiej, skoro jej instytucje nie mogą i nie będą ich wykonywać; zgodnie z art. 5 ust. 2 zdanie drugie TUE wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach, a brak przyznania stwierdził wyłącznie właściwy do wykładni traktatów Trybunał Sprawiedliwości, należą do państw członkowskich. Również konstytucyjny nakaz przychylności prawu unijnemu (preambuła, art. 9 Konstytucji) oraz unijna zasada lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) zakłada uznanie, że wykładnia konstytucyjnego pojęcia „przekazanie kompetencji” powinna uwzględniać fakt stwierdzenia przez Trybunał Sprawiedliwości niezwiększenia kompetencji UE na podstawie nowelizacji. A zatem, jeśli sąd unijny stwierdza dochowanie warunków wskazanych w art. 48 ust. 6 TUE, to zgodnie z poglądem sądu konstytucyjnego wyrażonym w cytowanym wyroku o sygn. akt K 32/09: „jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ust. 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»”.

Należy również zauważyć, że ewentualne stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości UE naruszenia wymogu niezwiększania uprawnień UE spowoduje uznanie decyzji RE za nieważną; wówczas kontrola konstytucyjności procesu ratyfikacji decyzji RE będzie zbędna (zob. wywód TK odnośnie do relacji sąd konstytucyjny – sąd unijny w przypadku oceny konstytucyjności rozporządzenia unijnego zawarty w wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09: „Inną możliwością jest to, że Trybunał Sprawiedliwości orzeknie o niezgodności zaskarżonego przepisu z unijnym prawem pierwotnym. W przedstawionych sytuacjach orzekanie przez Trybunał Konstytucyjny byłoby zbędne”). Natomiast Trybunał Sprawiedliwości, uwzględniając zasady lojalności (art. 4 ust. 3 TUE) oraz poszanowania tożsamości narodowej, nierozzerwalnie związanej z podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE), dysponując orzeczeniami ich sądów konstytucyjnych, stwierdzającymi, że zgodnie z porządkami konstytucyjnymi państw członkowskich nie przekazały one nowych uprawnień, nie powinien unieważniać decyzji RE ze względu na niespełnienie przedmiotowej przesłanki (stwierdzać zwiększenia kompetencji). Natomiast uznanie przez polski Trybunał Konstytucyjny w kontroli uprzedniej, że doszło do naruszenia Konstytucji przez błędny wybór procedury ratyfikacyjnej, gdyż decyzja RE przekazuje nowe kompetencje UE, spowoduje, że polskie organy nie będą mogły dokończyć ratyfikacji (art. 122 ust. 3 i ust. 4 Konstytucji, w przypadku zainicjowania kontroli ustawy ratyfikacyjnej przed podpisaniem). Uznanie wszak przez sąd konstytucyjny, że decyzja RE nadaje nowe uprawnienia organizacji międzynarodowej, wyklucza dalsze prowadzenie postępowania ratyfikacyjnego decyzji zmieniającej traktaty w try-

bie uproszczonym, którego legalność jest uzależniona od przesłanki, że nie zwiększy ona kompetencji przyznanych Unii. Wówczas nie dojdzie do jej zażalenia przez wszystkie państwa członkowskie, a zmiana nie wejdzie w życie. Ocena jej ważności przez Trybunał Sprawiedliwości będzie zatem zbędna.

Jak wynika z powyższego, relacja trybunałów w tej sprawie opierać się będzie na kooperacji, wzajemnym poszanowaniu i udzielaniu sobie wzajemnego wsparcia w wykonaniu zadań wynikających z traktatów.

**3.6.** Równocześnie należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności przyjętej procedury ratyfikacyjnej, nie jest związany rozstrzygnięciami Trybunału Sprawiedliwości o ważności decyzji RE nawet pośrednio, gdyż taka kontrola jest wyłączną domeną sądu konstytucyjnego. A zatem uznanie przez Trybunał Sprawiedliwości, że nie doszło do naruszenia warunku legalności decyzji RE (przesłanki niezwiększenia kompetencji UE) nie może zamykać Trybunałowi Konstytucyjnemu drogi do oceny spełnienia wymogów konstytucyjnych. Może bowiem dojść do sytuacji, w której Trybunał Sprawiedliwości uzna, że nie doszło do zwiększenia kompetencji UE, gdyż uprawnienia, o których mowa w decyzji RE, zostały już jej przekazane wcześniej. Taka ocena sądu unijnego nie może zwolnić Trybunału Konstytucyjnego z obowiązku zapewnienia zgodności ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją, a zwłaszcza kontroli, czy dopiero na podstawie decyzji przyjętej w trybie art. 48 ust. 6 TUE nie dochodzi do przekazania kompetencji polskich organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest bowiem zapewnienie gwarancyjnego charakteru art. 90 Konstytucji (zob. szerzej pkt III.2. wzorzec kontroli). Nie można zatem wykluczyć potencjalnych kolizji pomiędzy orzeczeniami tych dwóch trybunałów w omawianym zakresie.

Analizując relację Trybunał Sprawiedliwości – Trybunał Konstytucyjny, Sejm podziela pogląd sądu konstytucyjnego wyrażony w cytowanym już wyroku Trybunału o sygn. akt SK 45/09, że: „[Z]e względu na treść art. 8 ust. 1 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję «sądu ostatniego słowa» w odniesieniu do polskiej Konstytucji” (zob. także wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04). Polski sąd konstytucyjny jest także uprawniony w trakcie oceny konstytucyjności trybu ratyfikacji decyzji RE, o której mowa w art. 48 ust. 6 TUE, do reakcji wobec aktów *ultra vires*, w tym rozstrzygnięć Trybunału Sprawiedliwości o takim charakterze. Taka kontrola, czy orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości o ważności decyzji RE, nie stanowi aktu *ultra vires*, może nastąpić wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach i musi być sprawowana w sposób powściągliwy oraz z należytą ostrożnością (zob. wyrok TK z 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09).

Zdaniem Sejmu ustalenia niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego mogą stanowić pewną pomoc przy ocenie charakteru wyroku Trybunału Sprawiedliwości przez polski Trybunał Konstytucyjny. W sprawach

dotyczących kontroli aktów prawa unijnego polski Trybunał Konstytucyjny przeprowadza analizę prawnoporównawczą i argumentując pomocniczo powołuje się, w ściśle wskazanym zakresie, na stanowiska Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyroki TK z: 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; 24 listopada, sygn. akt K 32/09; 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09).

Warunki aktu *ultra vires* dla niemieckiego porządku konstytucyjnego określił Federalny Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 6 lipca 2010 r. (sygn. akt 2 BvR 2661/06, sprawa *Honeywell*; [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de)). Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości UE może mieć charakter aktu *ultra vires* wyłącznie wtedy, gdy przekroczenie uprawnień jest kwalifikowane oraz prowadzi do znaczącego przesunięcia kompetencji pomiędzy porządkami krajowym i unijnym. Naruszenie jest kwalifikowane wówczas, gdy jest istotne oraz oczywiste. Niemiecki sąd konstytucyjny stwierdził także, że przy dokonywaniu kontroli *ultra vires* jest zobowiązany do uwzględnienia roli i zadań trybunału unijnego, respektowania unijnych metod interpretacji prawa, wykazania się pewną tolerancją wobec błędów Trybunału Sprawiedliwości, powstrzymania się od forsowania własnej interpretacji przepisów unijnych w miejsce wykładni dokonanej przez sąd unijny, wówczas gdy zasady wykładni prowadzą do różnych rezultatów (zob. szerzej na ten temat M. Gniadzik, *Trzy wzorce kontroli aktów instytucji Unii Europejskiej w orzecznictwie niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 264 i n.; S. Pawłowski, *Zjednoczeni w różnorodności – perspektywa niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego* [w:] *Unia Europejska. Zjednoczeni w różnorodności*, C. Mik (red.), Warszawa 2012, s. 159 i n.).

3.7. Następnie należy rozważyć, jaki wpływ na niniejszą kontrolę ma orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości wydane w sprawie *Pringle*. Zgodnie z art. 267 TFUE sąd unijny jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym o wykładni traktatów oraz o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje UE. W doktrynie prawa podkreśla się, że orzeczenia prejudycjalne Trybunału Sprawiedliwości dotyczące wykładni aktu nie pełnią roli precedensów, które byłyby formalnie wiążące dla sądów krajowych w podobnych sprawach; nie mają skutku *erga omnes*; wiąże jedynie pytający sąd oraz inne sądy krajowe orzekające w tej samej sprawie (por. orzeczenia ETS w sprawach: 69/85 *Wünsche*; 14/86 *Pretore de Salo*). Rozstrzygnięcie Trybunału Sprawiedliwości w wypadku oceny ważności jest ostateczne i skuteczne *erga omnes* wyłącznie wówczas, gdy sąd unijny orzeka o nieważności aktu. Dyspozycję art. 264 TFUE stosuje się wówczas odpowiednio (zob. wyrok ETS w sprawie 300/86 *Van Landschoot*; nieważność następuje ze skutkiem *ex tunc*; żaden sąd krajowy nie może traktować takiego aktu za ważny; zob. M. Górka, *Orzeczenia prejudycjalne w sprawie ważności aktów prawa Unii Europejskiej* [w:] *Pytanie prejudycjalne w orzecznictwie ETS. Funkcjonowanie procedur prejudycjalnych w Polsce*, C. Mik (red.), Toruń 2006, s. 108). Natomiast orzeczenie o ważności

badanego aktu nie ma takiego charakteru; brak jest przeszkód, aby inny sąd krajowy zwrócił się do sądu unijnego o ponowne zbadanie ważności aktu unijnego, którą podaje on w wątpliwość z innych powodów (zob. M. Szpunar, *Komentarz do art. 267 [w:] Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, s. 396; S. Biernat, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prejudycjalnych [w:] Prawo Unii Europejskiej*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006, s. I-401).

W orzeczeniu w sprawie *Pringle* Trybunał Sprawiedliwości orzekł o ważności decyzji RE z 25 marca 2011 r. i nie stwierdził niczego, co by podważało jej ważność.

**3.8.** Ze względu na brak tożsamości (zakresu) kompetencji państwa członkowskiego i unijnych, rozbieżność płaszczyzn badania Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości oraz konieczność zachowania przez sąd konstytucyjny gwarancyjnego charakteru art. 90 Konstytucji, polski Trybunał Konstytucyjny nie jest związany odpowiedzią na pytanie prejudycjalne sądu unijnego, który stwierdza ważność decyzji RE podejmowanej w trybie art. 48 ust. 6 TUE. Taki skutek wyroku sądu unijnego nie wynika również z prawa unijnego. *Leges fundamentales* polskiego i unijnego porządku prawnego współgrają i dopełniają się w tym zakresie. Konieczne jest zatem przeprowadzenie analizy zgodności decyzji RE z 25 marca 2011 r. (w sposób pośredni, gdyż przedmiotem kontroli pozostaje ustawa ratyfikacyjna) przez sąd konstytucyjny, chociaż wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Pringle* już zapadł.

**3.9.** Mimo że polski Trybunał Konstytucyjny nie jest związany wskazanym wyżej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, jego ustalenia mogą być pomocne dla oceny konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej, gdyż w przywołanej sprawie zostały również omówione zarzuty podniesione przez wnioskodawców.

Należy podzielić cytowane powyżej stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, że z treści planowanego art. 136 ust. 3 TFUE nie wynika, aby po stronie UE doszło do zwiększenia kompetencji (zob. pkt 3.4). Nowa treść traktatowa potwierdza istnienie po stronie państw członkowskich kompetencji do ustanowienia mechanizmu stabilności. Unia Europejska (jej instytucje) nie uzyskuje żadnych nowych uprawnień; to jednak państwa członkowskie mają utworzyć nowy mechanizm, a przepis wyraźnie przypisuje tę kompetencję po stronie państw (kwestia charakteru art. 136 ust. 3 TFUE była przedmiotem oceny w trakcie procesu legislacyjnego ustawy ratyfikacyjnej (por. *Opinie w sprawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 16–17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji*, A. Nowak-Far, C. Mik, P. Czarny, K. Kubuj, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 148–176). Nowy art. 136 ust. 3 TFUE ma zatem charakter informacyjny, a nie kompetencyjny; stwierdza jedynie istnienie prawa państw członkowskich, które państwa posiadały niezależnie od tej regulacji. Uzależnienie pomocy finansowej od spełnienia ry-



gorystycznych warunków również nie może być w ten sposób kwalifikowane (ma jedynie zapewnić, by pomoc udzielana była w zgodzie z prawem Unii; zob. poniżej). Nowy przepis traktatowy nie powierza UE żadnych nowych kompetencji; nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie zmiany TFUE. Nie dochodzi zatem do przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej. Z takiego też założenia wyszedł Sejm, dokonując wyboru procedury legislacyjnej dla ustawy ratyfikacyjnej. Skądinąd, w opisanych okolicznościach, nawet gdyby Rzeczpospolita Polska była państwem, którego walutą jest euro, nie nastąpiłoby przeniesienie na UE nowych kompetencji, w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Tym bardziej o przekazaniu nie może być więc mowy w sytuacji, w której Polska nie jest adresatem hipotezy nowego art. 136 ust. 3 TFUE.

Należy wspomnieć, że do podobnych wniosków dotyczących nieprzeniesienia praw suwerennych wskutek ratyfikacji decyzji RE z 25 marca 2011 r. oraz TEMS doszły również sądy konstytucyjne:

- a) Niemiec (wyrok FTK z 12 września 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1390/12, pkt 236: „Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powoduje uruchomienia mechanizmu stabilizacyjnego, lecz jedynie stwarza państwom członkowskim możliwość utworzenia odpowiednich mechanizmów w oparciu o prawo międzynarodowe. Nie oznacza to w każdym razie przeniesienia kompetencji na organy Unii Europejskiej; środek ten dotyczy raczej kompetencji państw członkowskich oraz regulacji ich stosunku do systemu prawa monetarnego Unii. Jednocześnie mechanizm stabilizacji oparty na prawie międzynarodowym gwarantuje, że odpowiedzialność ponoszą wyłącznie te państwa członkowskie, które uczestniczą w przedmiotowym mechanizmie. W tym kontekście art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza suwerenność państw członkowskich, pozostawiając do ich decyzji określenie, czy i w jaki sposób, mechanizm stabilizacyjny zostanie utworzony”, nieoficjalne tłumaczenie wewnętrzne Kancelarii Sejmu; tekst oryginalny: „Art. 136 Abs. 3 AEUV setzt selbst keine Stabilitätsmechanismus ins Werk, sondern eröffnet den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, entsprechende Mechanismen auf völkervertraglicher Grundlage zu installieren. Damit werde jedenfalls keine Kompetenzen auf die Organe der Europäischen Union übertragen; es sollen vielmehr mitgliedstaatliche Kompetenzen aufgegriffen und deren Verhältnis zum währungsrechtlichen Regelwerk der Union festgelegt werden. Gleichzeitig wird über den Weg eines völkervertragsrechtlichen Stabilitätsmechanismus gewährleistet, dass nur solche Mitgliedstaaten haften, die an ihm teilhaben”,
- b) Estonii (Constitutional Judgment z 12 lipca 2012 r., sygn. akt 3-4-1-6-12): „On 14 September 2003, the people of Estonia passed in a referendum the Constitution of the Republic of Estonia Amendment Act (CREAA). Pursuant to § 1 of the CREAA, Estonia may belong to the European Union, provided

*that the fundamental principles of the Constitution of the Republic of Estonia are respected (...) The Supreme Court en balance holds that §1 of the CREEA is to be considered as an authorization to ratify the Accession Treaty as well as an authorization which allows Estonia to be a part of the changing European Union. Provide the amendment of the founding treaties of the European Union [art. 136 ust. 3 TFUE – uwaga własna] or a new treaty [TEMS – uwaga własna] is in accordance with the Constitution”)*,

- c) Irlandii (Judgments of Supreme Court z 19 października 2012 r., sygn. akt 339/2012, zob. stanowiska sędziów: C.J. Dentham (przewodniczący), J. O'Donnell, J. McKechnie, J. Clarke: *„in the facts of the case, I am satisfied that the Government did not abdicate, alienate, cede, or subordinate its power to another. The decision of the Government to enter into the ESM Treaty was a policy decision within its executive power, pursuant to the Constitution, and so did not involve an impermissible transfer of sovereignty”*, wypowiedź przewodniczącego składu).

**3.10.** Wnioskodawca wyjaśnia, że konstytucyjność decyzji RE z 25 marca 2011 r. należy ocenić, dokonując wykładni jej postanowień przy uwzględnieniu TEMS. Jest on bowiem ściśle związany z wprowadzaniem przez decyzję RE z 25 marca 2011 r. przepisem traktatowym, a sam traktat zakłada automatyczne uczestnictwo Polski w EMS, po przyjęciu euro.

Tezy te opierają się na pewnym nieporozumieniu. Jak wyjaśniono w pkt I.4. stanowiska, decyzja RE z 25 marca 2011 r. oraz TEMS są aktami normatywnymi, których byt prawny jest niezależny. Po pierwsze, z brzmienia planowanego art. 136 ust. 3 TFUE wynika, że państwa członkowskie mogą utworzyć mechanizm stabilizacji. Jednakże przepis ten nie nakazuje utworzenia takiej instytucji prawnej. Po drugie, mimo że w motywach TEMS państwa strony traktatu odwołują się wprost do art. 136 oraz decyzji RE z 25 marca 2011 r., przepisy końcowe TEMS określają jego moment wejścia w życie niezależnie od obowiązywania zmiany TFUE. Traktat o EMS obowiązuje od 27 września 2012 r., a art. 136 ust. 3 TFUE nadal nie jest prawem wiążącym. Autonomiczność bytu prawnego TEMS oraz nowelizacji TFUE dostrzegł Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie *Pringle*. Ocena, czy art. 136 ust. 3 TFUE przenosi kompetencje organów władzy państwowej, nie może zatem opierać się na kontroli postanowień TEMS.

Odnosząc się natomiast do automatyzmu włączenia Polski do EMS, trzeba stwierdzić, że wynik analizy treści art. 44 TEMS nie uzasadnia obaw wnioskodawcy (zob. pkt I.4). W motywie 7 TEMS sygnatariusze wyrażają przekonanie, że państwa członkowskie, którym zostanie uchylona derogacja, powinny stać się stroną TEMS z takimi samymi prawami i obowiązkami, co dotychczasowe strony traktatu. A zatem wyjaśnienie to należy interpretować jako gwarancję niedyskryminacji, a nie nakaz przystąpienia. Z treści traktatu o EMS wynika,

że może on obowiązywać (od samego początku) jako umowa międzynarodowa wiążąca tylko niektóre państwa strefy euro (do 3 października 2012 r. jego stroną nie była Estonia). Rozstrzygnięcie, czy przystąpić do EMS, pozostawiono swobodnej decyzji państwa członkowskiego, jeśli jego walutą jest (stało się) euro. Procedura przystąpienia zostaje wszczęta wyłącznie na wniosek państwa członkowskiego (zob. szerzej pkt I.4). Nie może być zatem mowy o żadnym automatyzmie związania postanowieniami TEMS.

Wydaje się, że sam wnioskodawca nie jest przekonany do swojej tezy o automatyczności członkostwa w EMS, gdyż na s. 6–7 wniosku, z powołaniem na art. 44 TEMS, stwierdza: „Traktat o EMS przewiduje możliwość dobrowolnego uczestniczenia w działaniach nowej organizacji międzynarodowej także państw członkowskich Unii Europejskiej niebędących członkami unii walutowej [tu następuje przypis o treści: «Art. 44 traktatu o EMS» – uwaga własna] na zasadach określonych przez Radę Zarządzającą. Tym samym stwarza to prawną możliwość uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej na warunkach określonych przez podmiot zewnętrzny”. W tej wypowiedzi grupa posłów wspomina zatem o dobrowolności uczestnictwa w działaniach EMS.

Trzeba także wyjaśnić, że decyzja, czy wiązać się traktatem o EMS, a także w jakiej procedurze (ratyfikacyjnej), zostanie podjęta w przyszłości. Również ewentualna ocena konstytucyjności TEMS może nastąpić dopiero w momencie wiązania (związania) się tą umową międzynarodową. Polska obecnie nie jest sygnatariuszem tego traktatu (nie podpisała go i nie wszczęła postępowania ratyfikacyjnego), a więc ocena jego konstytucyjności pozostaje poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego, określoną w art. 188 Konstytucji.

**3.11.** Na marginesie należy wskazać na wyjaśnienia Trybunału Sprawiedliwości, który ustalił relację pomiędzy TEMS a prawem unijnym. Jak stwierdził sąd unijny: „[D]ziałalność EMS nie mieści się w zakresie polityki pieniężnej, o której mowa w wymienionych postanowieniach traktatu o funkcjonowaniu UE [art. 3, art. 127 oraz art. 282 TFUE gwarantujący UE, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, wyłączne kompetencje w dziedzinie polityki pieniężnej – uwaga własna]. Zgodnie bowiem z art. 3 i art. 12 ust. 1 traktatu EMS, celem tego mechanizmu nie jest utrzymanie stabilności cen, lecz zaspokojenie zapotrzebowania w zakresie finansowania jego członków, to jest państw członkowskich, których walutą jest euro, napotykających lub mogących napotkać poważne trudności finansowe, jeżeli jest to niezbędne do zachowania stabilności finansowej strefy euro w całości i jej państw członkowskich. EMS nie jest w tym celu uprawniony ani do określania podstawowych stóp procentowych dla strefy euro, ani do emisji waluty euro. Pomoc finansowa udzielana przez EMS musi być sfinansowana w całości i w poszanowaniu art. 123 ust. 1 TFUE przez wpłacony kapitał lub poprzez emisję instrumentów finansowych zgodnie z art. 3 traktatu EMS. (...) Nawet bowiem gdyby przypuścić, że działalność

EMS może mieć wpływ na poziom inflacji, stanowi to jedynie pośredni skutek podjętych działań z zakresu polityki gospodarczej” (pkt 93–97). W innym miejscu Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnia: „Trzeba jednakże stwierdzić, że argumenty podniesione w tej materii nie wskazują, by traktat EMS wywoływał tego rodzaju skutki. Po pierwsze, skoro EISF [Europejski Instrument Stabilności Finansowej – uwaga własna] został powołany przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, poza ramami prawnymi Unii, przejęcie przez EMS zadań tego instrumentu nie może naruszać wspólnych zasad Unii ani wpływać na ich skuteczność. Po drugie, mimo że, jak wynika z motywu 1 traktatu EMS, mechanizm ten będzie między innymi pełnił rolę wyznaczoną dotychczas tymczasowo EMSF [Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej – uwaga własna], utworzonemu na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE, okoliczność ta również nie oznacza naruszenia wspólnych zasad Unii ani nie wpływa na ich skuteczność. Ustanowienie EMS nie narusza bowiem kompetencji Unii do udzielania na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE jednostkowej pomocy finansowej jednemu z państw członkowskich w razie stwierdzenia, że napotyka ono trudności lub jest zagrożone poważnymi trudnościami z powodu klęski żywiołowej lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Poza tym, jako że ani art. 122 ust. 2 TFUE, ani żadne inne postanowienie traktatu o UE lub o funkcjonowaniu UE nie powierza Unii szczególnej kompetencji do utworzenia stałego mechanizmu stabilności tego rodzaju jak EMS (zob. pkt 64–66 niniejszego wyroku), państwa członkowskie są w świetle art. 4 ust. 1 TUE i art. 5 ust. 2 TUE uprawnione do podejmowania działań w tej dziedzinie” (pkt 101–105). Wskazać trzeba również na następujący fragment rozważań Trybunału Sprawiedliwości: „państwa członkowskie są uprawnione do zawarcia między sobą takiej umowy ustanawiającej mechanizm stabilności jak traktat EMS, o ile tylko zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie w ramach tej umowy są zgodne z prawem Unii. Następnie trzeba stwierdzić, że EMS nie ma za zadanie koordynować polityki gospodarczej państw członkowskich, lecz stanowi mechanizm finansowania. Zgodnie z art. 3 i art. 12 ust. 1 traktatu EMS mechanizm ten ma bowiem na celu uruchamianie funduszy i udzielanie swoim członkom napotykaającym lub mogącym napotkać poważne trudności finansowe wsparcia na rzecz stabilności. Wprawdzie zgodnie z art. 3, art. 12 ust. 1 i art. 13 ust. 3 akapit pierwszy traktatu EMS pomoc finansowa udzielana państwu członkowskiemu będącemu członkiem EMS podlega ściśle określonym warunkom dostosowanym do wybranego instrumentu pomocy, które mogą mieć postać programu dostosowań makroekonomicznych, warunki te nie stanowią jednakże narzędzia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, lecz mają na celu zapewnienie zgodności działalności EMS między innymi z art. 125 TFUE i działaniami koordynacyjnymi podejmowanymi przez Unię. Artykuł 13 ust. 3 akapit drugi traktatu EMS przewiduje bowiem wyraźnie, że warunki wiążące się z udzieleniem wsparcia na rzecz stabilności muszą być «w pełni zgodn[e]

ze środkami koordynacji polityki gospodarczej przewidzianymi w [traktacie FUE]». Poza tym, jak wynika z art. 13 ust. 4 omawianego traktatu, Komisja bada przed podpisaniem protokołu ustaleń określającego warunki wiążące się z udzieleniem wsparcia na rzecz wzrostu, czy są one w pełni zgodne z działaniami w zakresie koordynacji polityki gospodarczej” (pkt 110–112). Także poniższy wywód Trybunału Sprawiedliwości trzeba odnotować: „W tej kwestii należy przypomnieć, że przedmiotem uregulowania art. 122 TFUE jest wyłącznie pomoc finansowa udzielana przez Unię, a nie pomoc udzielana przez państwa członkowskie. Zgodnie z art. 122 ust. 2 TFUE Rada może, pod pewnymi warunkami, przyznać pomoc Unii państwu członkowskiemu napotykanemu trudności lub zagrożonemu poważnymi trudnościami z powodu klęski żywiołowej lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Ustanowienie tego rodzaju mechanizmu stabilności jak EMS nie narusza możliwości wykonywania przez Unię kompetencji powierzonej jej w omawianym postanowieniu traktatu FUE” (pkt nr 118–119).

Z powyższego wynika wyraźnie, że na podstawie traktatu o EMS nie zostały powierzone Unii Europejskiej nowe kompetencje, lecz EMS stanowi samodzielny instrument prawny, który znajduje się w sferze kompetencyjnej państw członkowskich.

**3.12.** Podtrzymując tezę o niedopuszczalności badania konstytucyjności TEMS, Sejm pragnie zwrócić uwagę na wywód Trybunału Sprawiedliwości, w którym odnosi się on do zarzutu, który również podnosi wnioskodawca: rozszerzenia zakresu działania instytucji unijnych. W wyroku w sprawie *Pringle* sąd unijny rozważył pozycję Komisji, EBC oraz swoją ukształtowaną przez regulację TEMS. Traktat o EMS nakłada na Komisję i EBC wiele zadań. „Zadania Komisji polegają na ocenie wniosków o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności (art. 13 ust. 1), ocenie pilnego charakteru tego wsparcia (art. 4 ust. 4), uzgodnieniu protokołu ustaleń określającego warunki udzielanej pomocy finansowej (art. 13 ust. 3), zapewnieniu wypełnienia warunków, jakim podlega pomoc finansowa (art. 13 ust. 7) oraz na udziale w posiedzeniach rady gubernatorów i rady dyrektorów w charakterze obserwatora (art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 2). Zadania powierzone EBC polegają na ocenie pilnego charakteru wnioskowanego wsparcia na rzecz stabilności (art. 4 ust. 4), udziale w posiedzeniach rady gubernatorów i rady dyrektorów w charakterze obserwatora (art. 5 ust. 3 i art. 6 ust. 2) oraz, we współpracy z Komisją, na ocenie wniosków o udzielenie wsparcia na rzecz stabilności (art. 13 ust. 1), uzgodnieniu protokołu ustaleń (art. 13 ust. 3) i zapewnieniu spełnienia warunków, jakim podlega pomoc finansowa (art. 13 ust. 7). Trzeba w tej kwestii przypomnieć, jak wynika z orzecznictwa Trybunału, że w dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć instytucjom zadania wykraczające poza zakres działania Unii, jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa członkowskie lub zarządzanie pomocą finansową

(zob. wyżej wymienione wyroki: w sprawach połączonych Parlament przeciwko Radzie i Komisji, pkt 16, 20, 22; w sprawie *Parlament v. Rada*, pkt 26, 34, 41) pod warunkiem, że zadania te nie są sprzeczne z charakterem uprawnień powierzonych tym instytucjom w traktatach o UE i o funkcjonowaniu UE (zob. w szczególności opinie: 1/92 z dnia 10 kwietnia 1992 r., Rec. s. I-2821, pkt 32, 41; 1/00 z dnia 18 kwietnia 2002 r., Rec. s. I-3493, pkt 20; 1/09 z dnia 8 marca 2011 r., niepubl., pkt 75). Zadania powierzone Komisji i EBC w traktacie EMS są zaś zadaniami tego rodzaju jak wskazane w punkcie poprzedzającym. Po pierwsze, działalność EMS należy do zakresu polityki gospodarczej. Unii nie przysługuje zaś kompetencja wyłączna w tej dziedzinie. Po drugie, zadania powierzone Komisji i EBC w ramach traktatu EMS, jakkolwiek istotne, nie obejmują żadnych uprawnień władczych. Poza tym działania podejmowane przez te instytucje w ramach omawianego traktatu wiążą wyłącznie EMS. (...) jak wynika z art. 6.2 statutu ESBC, EBC może uczestniczyć w międzynarodowych instytucjach walutowych. Zgodnie z art. 23 tego statutu EBC może «utrzymywać stosunki (...) z organizacjami międzynarodowymi» (pkt 156–166).

A zatem, powierzenie zadań instytucjom UE w takim zakresie, w jakim reguluje te zagadnienia TEMS, nie stanowi przekazania nowych kompetencji Unii. Podkreślić jednak należy, że ocena, czy dopuszczalne konstytucyjnie, a jeśli tak, to w jakim trybie, będzie powierzenie zadań Komisji i EBC na podstawie TEMS, stanowić może przedmiot rozważań Trybunału Konstytucyjnego wówczas, gdy Polska będzie przystępować do traktatu. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że już w traktacie akcesyjnym Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę na przepisy statutu ESBC zezwalające na uczestnictwo EBC w międzynarodowych instytucjach walutowych. Należy również zasygnalizować wątpliwość, czy powierzenie niewładczych zadań Komisji, wiążących wyłącznie wobec EMS, jest objęte pojęciem „przekazania kompetencji”, o którym mowa w art. 90 Konstytucji.

**3.13.** Odnosząc się do zarzutu rozszerzenia kompetencji Trybunału Sprawiedliwości, wskazać należy, za Trybunałem Sprawiedliwości w wyżej wymienionej sprawie, co następuje. Kompetencja Trybunału Sprawiedliwości określona w art. 37 ust. 3 TEMS opiera się bezpośrednio na art. 273 TFUE. Zgodnie z tym postanowieniem Trybunał jest właściwy do orzekania w każdym sporze między państwami członkowskimi związanym z przedmiotem traktatów, jeżeli spór ten zostanie mu przedłożony na mocy kompromisu. Mimo że art. 273 TFUE uzależnia kompetencję Trybunału od zawarcia kompromisu, nic nie stoi na przeszkodzie, zważywszy na cel tego postanowienia, by zgoda taka została udzielona z wyprzedzeniem w odniesieniu do uprzednio określonej kategorii sporów, na podstawie tego rodzaju klauzuli, jak art. 37 ust. 3 TEMS. Artykuł 273 TFUE nadaje Trybunałowi kompetencję do rozstrzygania sporów, których stronami są wyłącznie państwa członkowskie. Jednakże, ponieważ członkami EMS są wyłącznie państwa członkowskie, spór, którego stroną jest

EMS, można uznać za spór między państwami członkowskimi w rozumieniu art. 273 TFUE (pkt 170–175). Jak wynika z powyższego, kompetencja sądu unijnego obejmuje jedynie (i subsydiarnie; zob. art. 37 ust. 2–3 TEMS) spory pomiędzy państwami członkowskimi EMS oraz pomiędzy EMS a jego członkami w sprawie wykładni i stosowania traktatu o EMS. Ten ostatni również sprowadza się do sporu pomiędzy państwami (EMS ma charakter międzyrządowy). Poddanie się jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości przez państwa członkowskie w celu rozstrzygnięcia sporu między nimi stanowi rozwiązanie charakterystyczne dla „klasycznego” prawa międzynarodowego (np. poddanie sporu pod rozstrzygnięcie Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości; zob. art. 36–37 jego statutu, Dz. U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.), a nie prawa unijnego. Żaden polski organ państwowy nie jest władny dokonać rozstrzygnięcia takiego sporu międzypaństwowego; nie jest dopuszczalne, aby kontroli jednego państwa podlegały akty, działania, roszczenia innego państwa w myśl zasady *par in parem non habet imperium* (na przeszkodzie stoi m.in. immunitet państwa, zob. wyrok MTS z 3 lutego 2012 r. w sprawie *Niemcy v. Włochy*; <http://www.icj-cij.org/docket/files/143/16883.pdf>; postanowienie Sądu Najwyższego z 29 października 2010 r., sygn. akt IV CSK 465/09; zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji organów władzy sądowniczej podmiotom międzynarodowym* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), Warszawa 2009, s. 430). A zatem w tym wypadku nie może być mowy o „przekazaniu” kompetencji organów władzy państwowej.

**3.14.** Wnioskodawca stawia również zarzut niekonstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej ze względu na rozszerzenie, na podstawie regulacji TEMS, kompetencji Trybunału Obrachunkowego. W swoim piśmie nie wyjaśnia, na czym to rozszerzenie miałyby polegać. Analiza postanowień TEMS prowadzi do wniosku, że Trybunał Obrachunkowy nie otrzymuje na podstawie tej umowy międzynarodowej żadnych nowych uprawnień. Audyt rachunkowy i finansowy wydatków EMS oraz prawidłowość prowadzonych rachunków zysków i strat oraz bilansu prowadzi Komitet Audytorów (ang. *Board of Auditors*; niem. *Prüfungsausschuss*). To zatem nowo utworzony organ, a nie instytucja unijna, jest odpowiedzialny za audyt rachunkowo-finansowy. Jedyne związki pomiędzy Komitetem Audytorów a Trybunałem Obrachunkowym ustala art. 30 ust. 1 TEMS. Określa on skład Komitetu Audytorów: składa się on z pięciu członków mianowanych przez Radę Gubernatorów, przy czym dwóch z nich Rada mianuje spośród członków najwyższych organów kontrolnych państw stron TEMS (na zasadzie rotacji) oraz jednego spośród członków Trybunału Obrachunkowego. Zdaniem Sejmu, podtrzymując tezę o niedopuszczalności przedstawienia wyводу argumentacyjnego, który ma prowadzić do stwierdzenia niekonstytucyjności decyzji RE z 25 marca 2011 r., na podstawie analizy TEMS, taka regulacja nie prowadzi do rozszerzenia kompetencji Trybunału

Obrachunkowego – instytucji UE. Przewiduje jedynie dodatkowe obowiązki, niezależne od funkcji unijnej tej instytucji, jednego z jego członków.

**3.15.** Grupa posłów wskazuje również, że: „Traktat o EMS przewiduje możliwość dobrowolnego uczestniczenia w działaniach nowej organizacji międzynarodowej także państw członkowskich Unii Europejskiej niebędących członkami unii walutowej na zasadach określonych przez Radę Zarządzającą. Tym samym stwarza to prawną możliwość uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej na warunkach określonych przez podmiot zewnętrzny”. Jako podstawę traktatową powyższych ustaleń wskazuje art. 44 TEMS. Jeśli uznać, że zarzut ten odnosi się w rzeczywistości nie do zagadnienia rozszerzenia strony podmiotowej traktatu o EMS (wówczas należałoby zgodnie z zasadą *venire contra factum proprium* odrzucić ten zarzut, gdyż równocześnie wnioskodawca podnosi argument automatyczności przystąpienia do TEMS), lecz możliwości dobrowolnego uczestniczenia w działalności EMS przez państwa niebędące członkami unii walutowej, wówczas stwierdzić trzeba, co następuje.

Możliwości współdziałania EMS z innymi państwami, organizacjami międzynarodowymi, w tym MFW, w udzielaniu pomocy finansowej, ustala art. 38 TEMS. Kooperacja tych podmiotów (udzielenie pomocy finansowej *ad hoc*) następować ma „zgodnie z postanowieniami Traktatu”. Jednakże adresatem tego przepisu TEMS jest w pierwszej kolejności EMS, a w drugiej państwo członek EMS, któremu pomoc jest udzielana. W stosunku do państw udzielających pomocy *ad hoc* (oraz organizacji międzynarodowych) nie ma on charakteru wiążącego, lecz jedynie informacyjny (przy udzielaniu pomocy finansowej mogą współpracować z EMS w związku z jej udzieleniem). Jak podkreśla sam wnioskodawca, traktat o EMS przewiduje możliwość dobrowolnego uczestniczenia przez inne państwa w udzielaniu pomocy finansowej *ad hoc* (art. 38 TEMS). Samo założenie dobrowolności podjęcia decyzji o udzieleniu pomocy, to jest o wystąpieniu po stronie pożyczkodawców, nie pozwala podzielić poglądu wnioskodawców o związaniu Rzeczypospolitej Polskiej przez podmiot zewnętrzny, to jest ograniczeniu kompetencji polskich organów państwowych na rzecz organizacji międzynarodowej. Warto zauważyć, że wyłącznie przedstawiciele państw UE, których walutą nie jest euro, decydujących się *ad hoc* uczestniczyć razem z EMS w operacjach udzielania wsparcia stabilizacyjnego dla państw członkowskich strefy euro, mogą zostać zaproszeni, w charakterze obserwatorów, na posiedzenia organów EMS.

**3.16.** Grupa posłów wskazuje również na powiązanie art. 136 ust. 2 TFUE z paktem fiskalnym. Zwrócić należy uwagę, że w treści decyzji RE z 25 marca 2011 r. nie wspomina się o pakcie fiskalnym. Zostaje on wymieniony dopiero w treści TEMS. Z uwagi na odrębny byt prawny decyzji RE oraz TEMS, nawiązanie do postanowień paktu fiskalnego w treści TEMS nie może mieć wpływu na charakter decyzji RE z 25 marca 2011 r. Trzeba również podkreślić,



że proces ratyfikacji decyzji RE z 25 marca 2011 r. jest niezależny od procesu wiązania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego. Ten ostatni trwa (zob. druk sejmowy, nr 961/VII kad.); może być samodzielnie przedmiotem oceny konstytucyjności.

**3.17.** Jak wskazano w pkt III.2.4. stanowiska, wraz z powołaniem się na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zachowanie wymogów określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji (triady ograniczeń konstytucyjnych) jest jedynie konieczne w razie przeprowadzania zmiany traktatu, w wyniku której następuje przekazanie kompetencji. W badanej sprawie taka relacja nie zachodzi.

**3.18.** W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, nie można odnaleźć argumentów przemawiających za koniecznością ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. w trybie art. 90 Konstytucji. Tym samym właściwym trybem przyjęcia tej decyzji była procedura zwykła, zgodnie z art. 89 Konstytucji. Konsekwencją tych konstatacji jest stwierdzenie nieadekwatności wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli; zastosowanie art. 90 Konstytucji nie byłoby bowiem właściwym trybem wyrażania zgody na ratyfikację.

A zatem trzeba uznać, 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) **nie jest niezgodna** z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

**3.19.** Gdyby Trybunał Konstytucyjny uznał, że w niniejszej sprawie wzorzec kontroli stanowi art. 120 zdanie pierwsze *in principio* Konstytucji, wówczas trzeba byłoby stwierdzić, 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 zgodna** z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji. Ustawa ratyfikacyjna została bowiem uchwalona w podstawowym trybie, przy zastosowaniu art. 120 zdanie pierwsze *in principio* Konstytucji.

**3.20.** Zgodnie z art. 188 pkt 2 Konstytucji Trybunał Konstytucyjny orzeka w sprawach zgodności ustaw z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Traktat o Unii Europejskiej stanowi taką właśnie umowę międzynarodową (zgodę – w postaci ustawy ratyfikacyjnej, o której mowa w art. 90 ust. 2 Konstytucji – wyrażono na ratyfikację Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej podpisanego w Atenach 16 kwietnia 2003 r. wraz z aktem dotyczącym warunków przystąpienia Rzeczypospolitej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, który obejmował również zgodę na wiązanie się postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, a także na traktat z Lizby, który nadał obecne brzmienie TUE). A zatem ustawa ra-

tyfikacyjna może podlegać ocenie sądu konstytucyjnego co do jej zgodności z aktem hierarchicznie wyższym. Oba wskazane przez wnioskodawcę akty zaliczają się tym samym do kategorii, które mogą stanowić odpowiednio: wzorzec i przedmiot badania.

**3.21.** Jak wskazują wnioskodawcy, wadliwość ustawy ratyfikacyjnej polega na wyborze niewłaściwego trybu jego uchwalenia. Zarzutem, który zdaniem grupy posłów uzasadnia nielegalność procedury ratyfikacji, jest niezgodność decyzji RE z 25 marca 2011 r. z art. 48 ust. 6 TUE. Decyzja ta została bowiem wydana bez podstawy prawnej, co pociąga za sobą konieczność stwierdzenia jej nieważności. Wnioskodawca podnosi, że: „procedura uproszczona została zastosowana bez podstawy prawnej (z przekroczeniem kompetencji Rady do wydania obowiązujących przepisów). W konsekwencji ustawa o ratyfikacji w/w decyzji Rady nr 2011/199/UE narusza w ocenie wnioskodawcy art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, ponieważ przepis ten, wprost statuuje zasadę, zgodnie z którą decyzja tego typu nie może być podjęta przez Radę, jeśli zwiększa ona (nawet, jeśli nie jest to jej celem) kompetencje Unii przyznane w Traktatach. Ratyfikacja tej decyzji prowadzi zatem do naruszenia Traktatu o Unii Europejskiej” (wniosek, s. 10).

**3.22.** Na temat możliwości kontroli ustaw z umowami międzynarodowymi, stanowiącymi prawo pierwotne UE, miał już okazję wypowiedzieć się polski sąd konstytucyjny. W postanowieniu z 19 grudnia 2006 r. (sygn. akt P 37/05) stwierdził on, że taka kontrola nie stanowi „typowego” przypadku kontroli konstytucyjnej, polegającej na badaniu relacji dwóch norm prawa krajowego o różnej pozycji w hierarchicznej strukturze systemu prawnego. „Pierwszeństwo przed warstwą merytoryczną ma tu więc proceduralny problem celowości bądź też dopuszczalności badania relacji wskazanych norm przez TK. Problem ten musi zostać ujęty w szerszym kontekście relacji prawa polskiego do prawa wspólnotowego oraz wzajemnego usytuowania kompetencyjnego krajowych i wspólnotowych organów ochrony prawnej. (...) Sytuując umowy międzynarodowe w pozycji hierarchicznej nadrzędności w stosunku do ustaw, ustrojodawca stworzył również pole do kontroli legalności przepisów ustaw z punktu widzenia zgodności z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Korzystanie z tego uprawnienia może być jednak uzasadnione tylko wtedy, gdy brak innych sposobów usunięcia powstałej kolizji (np. jeżeli norma umowy międzynarodowej nie ma charakteru normy bezpośrednio stosowalnej) bądź też przemawia za tym ważny wzgląd na pewność prawa” (postanowienie TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. akt P 37/05). Zdaniem Sejmu z tym ostatnim przypadkiem mamy do czynienia w tej sprawie. Kontrola zatem jest możliwa.

**3.23.** W sytuacji postawienia zarzutu wadliwości procedury uchwalenia ustawy, w tym ratyfikacyjnej, konieczne jest przeprowadzenie badania, czy

organy biorące udział w jej uchwaleniu przestrzegały wymagań wynikających z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego naruszenie trybu ustawodawczego, uzasadniające stwierdzenie nielegalności danego aktu, może zostać spowodowane niezgodnością działań poszczególnych organów uczestniczących w tym procesie z przepisami Konstytucji, regulującymi tryb ustawodawczy (kwestie inicjatywy ustawodawczej – art. 118, trybu pilnego – art. 123, zasada trzech czytań – art. 119 ust. 1, zagadnienie głębokości i szerokości poprawek – art. 119 ust. 2 i ust. 3 oraz art. 121 ust. 2, przyjęcia poprawek Senatu – art. 121 ust. 3, podpisanie ustawy – art. 122 ust. 1 i ust. 2 Konstytucji). Jednakże przepisy Konstytucji nie regulują w sposób całościowy postępowania ustawodawczego. Stosownie do zasady autonomii Sejmu pewne kwestie zostały pozostawione do unormowania w regulaminie, a Konstytucja formułuje tylko zasady ogólne i przesądza rozwiązania w kwestiach uznanych za szczególnie istotne. Nie każde jednak uchybienie zasadom regulaminowym może być uznane za naruszenie Konstytucji. O takim naruszeniu można mówić wówczas, gdy uchybienia regulaminowe prowadzą do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego albo występują z takim nasileniem, że uniemożliwiają posłom wyrażenie w toku prac komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów i całości ustawy. Nierespektowanie pewnych postanowień regulaminu (np. dotyczących zwołania posiedzenia komisji) nie może być również automatycznie oceniane jako naruszenie prawa skutkujące uznaniem niekonstytucyjności (nielegalności) procedury (zob. wyrok TK z 23 marca 2006 r., sygn. akt K 4/06). Jak podkreśla sąd konstytucyjny: „Rozważając znaczenie kontroli proceduralnej aktów normatywnych należy zauważyć, że regulacje procedur prawodawczych zawierają wymogi bardzo różnej wagi. Niektóre elementy trybu prawodawczego mają fundamentalne znaczenie z punktu widzenia zasad demokratycznego prawodawstwa i decydują o niezgodności z art. 2 Konstytucji. Inne dotyczą spraw o charakterze drugorzędym i technicznym. Nie można przyjmować, że każde, choćby drobne naruszenie przepisów proceduralnych, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez dany akt mocy obowiązującej. Na gruncie przepisów ustawy o TK należy rozróżnić dwa rodzaje przepisów regulujących tryb prawodawczy. Z jednej strony należy wyróżnić regulacje dotyczące istotnych elementów procedury prawodawczej, np. zgłoszenie poprawki w takim momencie procedury, że nie zostanie ona objęta stadium co najmniej dwóch czytań (por. wyrok TK z 24 marca 2004 r., sygn. K 37/03, OTK ZU nr 3/A/2004, poz. 321), czy też niepoddanie tekstu obowiązkowym, wynikającym z Konstytucji, konsultacjom (por. wyrok TK z 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07). Z drugiej strony istnieją regulacje o mniejszym ciężarze gatunkowym. Naruszenie istotnych elementów procedury prawodawczej stanowi podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności badanego aktu normatywnego;

natomiast naruszenie regulacji dotyczących spraw mniej istotnych dla procesu legislacyjnego nie może stanowić takiej podstawy” (wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). Podsumowując, nielegalność ustawy ze względu na wadliwość procedury może opierać się na naruszeniu przepisów Konstytucji albo istotnych elementów trybu ustawodawczego uregulowanych w aktach podkonstytucyjnych.

W związku z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej powstał problem, czy pewne elementy krajowego trybu ustawodawczego mogą zostać określone w aktach unijnych. Ustosunkowując się do zarzutu naruszenia trybu ustawodawczego, ze względu na zaniechanie zasięgnięcia opinii EBC, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że: „może pojawić się przede wszystkim wątpliwość, czy obowiązek przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi opinii Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej projektu ustawy stanowi element trybu stanowienia ustaw. Stanowienie ustaw jest kompetencją Sejmu i Senatu, a rozważany obowiązek ciąży na podmiocie, który ma jedynie kompetencję do zainicjowania postępowania ustawodawczego. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego obowiązek ten stanowi jeden z elementów procedury ustawodawczej, wiąże się bowiem z dostępem parlamentu i jego członków do informacji niezbędnych w celu rzetelnej realizacji funkcji ustawodawczej” (wyrok TK z 23 lipca 2009 r., sygn. akt Kp 4/08). A zatem również regulacje prawa unijnego mogą określać elementy polskiego trybu ustawodawczego, a ich naruszenie może powodować uznanie ustawy za niezgodną z wzorcem kontroli (w cytowanym powyżej orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny ostatecznie uznał zachowanie wymogu zasięgnięcia opinii EBC).

**3.24.** Uwzględniając powyższą wypowiedź sądu konstytucyjnego, z której wynika, że dopuszczalne jest regulowanie w aktach prawa unijnego elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego, trzeba stwierdzić, że zdaniem Sejmu nie znajduje ona zastosowania w niniejszej sprawie. Artykuł 48 ust. 6 TUE, który ma stanowić wzorzec kontroli dla ustawy ratyfikacyjnej, określa wymogi legalności procedury wyłącznie decyzji Rady Europejskiej, a nie aktów prawa organów władzy państw członkowskich. W odróżnieniu od kompetencji EBC do opiniowania aktów władz krajowych (por. art. 127 ust. 4 drugi tiret TFUE), art. 48 ust. 6 TUE odnosi się wyłącznie do procedury przyjmowania aktu instytucji unijnej. Nie ustala on trybu ustawodawczego dla polskich aktów normatywnych; nie określa polskiej procedury ratyfikacyjnej, lecz wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji konstytucyjnej państw członkowskich („Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”). Przepis art. 48 ust. 6 TUE jest zatem wzorcem nieadekwatnym dla badania prawidłowości przebiegu procedury legislacyjnej polskiej ustawy ratyfikacyjnej.

**3.25.** Oceny legalności decyzji RE z 25 marca 2011 r. dokonał natomiast sąd unijny w orzeczeniu *Pringle*. „W wyniku rozpatrzenia pierwszego pytania

nie stwierdzono niczego, co by podważało ważność 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”.

**3.26.** Podsumowując, zdaniem Sejmu art. 48 ust. 6 TUE nie jest właściwym wzorcem dla oceny zgodności trybu uchwalenia ustawy ratyfikacyjnej. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, 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) **nie jest niezgodna** z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 ze zm.).