

63/5/A/2013

**WYROK**

z dnia 26 czerwca 2013 r.

**Sygn. akt K 33/12\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Rzepliński – przewodniczący  
Stanisław Biernat  
Zbigniew Cieślak  
Mirosław Granat  
Leon Kieres  
Marek Kotlinowski  
Teresa Liszcz  
Małgorzata Pyziak-Szafnicka  
Stanisław Rymar  
Piotr Tuleja – sprawozdawca  
Sławomira Wronkowska-Jaskiewicz  
Andrzej Wróbel  
Marek Zubik,

protokolant: Krzysztof Zalecki,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniu 26 czerwca 2013 r., wniosku grupy posłów o zbadanie zgodności:

ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748) z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze, art. 88, art. 146 i art. 219 Konstytucji oraz art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.),

o r z e k a:

**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 Rzeczypospolitej Polskiej oraz z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.).**

Ponadto p o s t a n a w i a:

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 lipca 2013 r. w Dz. U. poz. 825.

**na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z 2000 r. Nr 48, poz. 552 i Nr 53, poz. 638, z 2001 r. Nr 98, poz. 1070, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417, z 2009 r. Nr 56, poz. 459 i Nr 178, poz. 1375, z 2010 r. Nr 182, poz. 1228 i Nr 197, poz. 1307 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654) umorzyć postępowanie w pozostałym zakresie.**

## UZASADNIENIE

### I

1. Grupa posłów na Sejm VII kadencji, na podstawie wniosku z 26 lipca 2012 r., zakwestionowała ustawę 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 o ratyfikacji decyzji).

Zdaniem wnioskodawcy, po pierwsze, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji w zakresie trybu, w jakim została uchwalona, ze względu na:

- stworzenie prawno-traktatowych podstaw do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a to w kwestii zarządzania warunkami uczestnictwa Polski w unii walutowej, przyznanie organom tegoż Europejskiego Mechanizmu Stabilności kompetencji władczych do decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Trybunału Obrachunkowego;

- stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, przez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa, co, poza przyjęciem niewłaściwego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację, powoduje dodatkowo naruszenie art. 219 i art. 146 Konstytucji.

Po drugie, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna z art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; dalej: TUE) ze względu na to, że decyzja nr 2011/199/UE została wydana bez podstawy prawnej i w konsekwencji ratyfikacja przedmiotowej decyzji prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z art. 90 Konstytucji, ale również powoduje, że do porządku prawnego wejdą przepisy, które zostały wprowadzone do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) w sposób nielegalny i z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji.

Wnioskodawca wniósł ponadto w końcowej części wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni dotyczącej formy związywania się przez Rzeczpospolitą Polską decyzjami organu ponadnarodowego jakim jest Rada Europejska oraz wykładni dotyczącej procedury obowiązującej organy władzy państwowej w Polsce do przyjmowania i negocjowania takich decyzji”.

1.1. Wnioskodawca wskazał, że właściwym trybem 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 6.04. 2011, s. 1; dalej:

decyzja Rady) jest tryb określony w art. 90 Konstytucji. Ustawa o ratyfikacji decyzji Rady, uchwalona w trybie określonym w art. 89 Konstytucji, nie spełnia wymogu zgodności z polskim porządkiem konstytucyjnym i jego duchem. Zmiana TFUE, dokonana tą decyzją, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej też: TEMS) oraz rozpatrywana w kontekście Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej też: pakt fiskalny), powoduje, że doszło do przekazania kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy – do Komisji i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE).

Wnioskodawca podniósł, że wybór trybu właściwego dla wyrażenia zgody na ratyfikację polega przede wszystkim na ustaleniu i rozstrzygnięciu, czy w konkretnym wypadku mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji w zakresie wykonywania władzy państwowej organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej. Pojęcie kompetencji należy przy tym rozumieć jako uprawnienia władzy najwyższej do stanowienia prawa i wydawania nakazów zabezpieczonych przymusem.

W ocenie wnioskodawcy, chodzi zatem o formalną istotę władzy, tj. wolę i jej realizację. Przekazanie kompetencji organom Unii Europejskiej (dalej też: UE) oznacza pojawienie się woli innych podmiotów w konkretnych obszarach tradycyjnych decyzji państwowych i wycofania się z nich państwa. Wynikające z traktatów możliwości przekazania uprawnień władczych polegają na umożliwieniu władzy ponadnarodowej egzekwowania jej woli w kwestii zadań państwowych. W efekcie na terytorium państwa zamiast władzy państwowej następuje działanie innego władztwa. Władztwo ponadnarodowe jest przy tym całkowicie autonomiczne w stosunku do władzy państwowej. Zdaniem wnioskodawcy, praktyka Unii Europejskiej pokazuje wyraźnie, że w sytuacji, w której kompetencje traktatowe okazują się niewystarczające dla osiągnięcia założonych celów, te ostatnie mają priorytet. UE korzysta wtedy z tzw. kompetencji domyślnych definiowanych przez te cele.

1.1.1. W ocenie wnioskodawcy, decyzja Rady powinna być interpretowana nie tylko na podstawie brzmienia art. 136 ust. 3 TFUE, ale łącznie z postanowieniami podpisanego przez obecne państwa członkowskie unii walutowej TEMS, a także w kontekście podpisanego również przez Polskę paktu fiskalnego, który jest częściowo powiązany z TEMS. TEMS stanowi, w przekonaniu wnioskodawcy, niezbędny element analizy zgodności przyjętej ustawy ratyfikacyjnej z Konstytucją, ponieważ przewiduje w motywie 7 preambuły automatyczne członkostwo w Europejskim Mechanizmie Stabilności (dalej także: EMS) każdego państwa dołączającego do strefy euro, bez możliwości renegocjacji TEMS, a zatem ustala już obecnie warunki polskiego wejścia do unii walutowej, które z kolei przewidziane jest wprost w traktacie akcesyjnym Polski i objęte jedynie czasową derogacją.

Zdaniem wnioskodawcy, można zatem wnosić, że z TEMS, dla którego podstawą jest zmieniony art. 136 TFUE, wynika objęcie jedynie czasowym wyłączeniem, prawne zobowiązanie Polski do uczestniczenia w nowej organizacji międzynarodowej o nazwie Europejski Mechanizm Stabilności. Do tego członkostwa Polska zobowiązuje się automatycznie na podstawie zmiany TFUE. Nie można być członkiem unii walutowej – do czego zobowiązuje Polskę traktat akcesyjny – nie będąc jednocześnie członkiem EMS. EMS ma własne organy decyzyjne, procedury głosowania większościowego oraz poddaje państwa członkowskie, w zakresie związania TEMS, dodatkowej jurysdykcji TSUE i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Tym samym dochodzi do szczególnej sytuacji, w ramach której następuje związanie się *de facto* nową umową międzynarodową (przez przyjęcie zmiany art. 136 TFUE), z jednoczesnym czasowym odroczeniem wejścia w życie tego związania. Nie zmienia to nie tylko natury związania, które ma charakter

obowiązkowy, lecz dodatkowo pogarsza stan wyjściowy decyzji o ratyfikacji, gdyż jako państwo czasowo wyłączone ze strefy euro, Polska nie uczestniczyła w negocjacji TEMS i tym samym nie miała wpływu na treść zobowiązania, które na siebie przyjmuje.

TEMS przewiduje możliwość dobrowolnego uczestnictwa w działaniach nowej organizacji międzynarodowej także państw członkowskich UE, niebędących członkami unii walutowej, na zasadach określonych przez Radę Zarządzającą EMS. Tym samym stwarza prawną możliwość uczestniczenia Polski w nowej organizacji międzynarodowej na warunkach określonych przez podmiot zewnętrzny.

Wnioskodawca wychodzi przy tym z założenia, że – zachowując równowagę praw – zmiana Traktatu, przyjmowanego w trybie art. 90 Konstytucji, powinna także dokonywać się w identycznym trybie. Gwarantuje to realizację zasady, że treść aktu prawnego może być zmieniona tylko aktem prawnym tej samej rangi.

1.1.2. Zmianę TFUE należy rozpatrywać – w ocenie wnioskodawcy – także w powiązaniu z paktem fiskalnym, który w swojej treści odwołuje się wprost do Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Taka konstrukcja oraz uregulowanie w pakcie fiskalnym kwestii, które należą do TFUE, determinuje, w ocenie wnioskodawcy, wniosek, że pakt uzupełnia w praktyce rozwiązanie przewidziane w art. 136 ust. 3 TFUE i przyjęte decyzją Rady, wprowadzając szereg zobowiązań. Jednocześnie w zakresie wykonania zobowiązań wynikających z paktu fiskalnego państwa strony poddały się jurysdykcji TSUE. Przedmiotem jurysdykcji TSUE jest przy tym nie tylko zwykła interpretacja i stosowanie paktu, ale uzyskuje on kompetencję w zakresie weryfikacji i kontroli wykonywania zobowiązania do zmiany Konstytucji (art. 8 w związku z art. 3 ust. 2 paktu). Faktycznie zatem TSUE decyduje nie tylko o tym, czy dana norma została przyjęta, ale również ma istotny wpływ na zakres dokonywanej zmiany. Powoduje to z kolei, że o treści normy rangi konstytucyjnej decydował będzie organ zewnętrzny, a nie Sejm i Senat.

Z uwagi na powyższe, w ocenie wnioskodawcy, zmiana dokonana decyzją Rady, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez TEMS oraz rozpatrywana w kontekście paktu fiskalnego, powoduje, że „bez żadnych wątpliwości mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy (do Komisji i ETS)”. W konsekwencji ustawa o ratyfikacji decyzji powinna zostać podjęta w trybie wynikającym z art. 90 Konstytucji, a nie na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

1.2. W ocenie wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji narusza także art. 48 ust. 6 TUE, gdyż zmiana art. 136 TFUE prowadzi do zwiększenia kompetencji przyznanych UE w traktatach, przez zgodę na utworzenie nowej organizacji międzynarodowej, poszerzenie jurysdykcji TSUE i Trybunału Obrachunkowego oraz istotną zmianę sposobu decydowania (tzw. odwróconą większością). Procedura uproszczona została zastosowana bez podstawy prawnej (z przekroczeniem kompetencji Rady Europejskiej w zakresie wydania obowiązujących przepisów). Art. 48 ust. 6 TUE wprost statuuje zasadę, zgodnie z którą decyzja nie może być podjęta przez Radę, jeżeli zwiększa (nawet jeśli nie jest to jej celem) kompetencje UE przyznane w traktatach. Ustawa o ratyfikacji decyzji prowadzi zatem do naruszenia TUE. Wspólnoty i Unia Europejska funkcjonują, zgodnie z traktatami konstytuującymi te organizacje, na zasadzie i w obrębie kompetencji powierzonych przez państwa członkowskie. Sprawia to, że Wspólnoty i ich instytucje mogą działać tylko w zakresie przewidzianym przez unormowania traktatowe. Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne) wydając określone przepisy prawa działały w ramach kompetencji przekazanych i wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności.

2. W imieniu Sejmu stanowisko zajął Marszałek Sejmu w piśmie z 11 lutego 2013

r., wnosząc o stwierdzenie, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji oraz art. 48 ust. 6 TUE.

Ponadto, ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku, Marszałek Sejmu wniósł o umorzenie postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) w zakresie dotyczącym badania zgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88, art. 146 oraz art. 219 Konstytucji.

2.1. Na wstępie Marszałek Sejmu przedstawił kontekst normatywny, w jakim nastąpiło przyjęcie zaskarżonej ustawy. Szeroko omówił genezę i treść decyzji Rady oraz TEMS.

Podsumowując relację pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE i TEMS, Marszałek Sejmu nawiązał do rozstrzygnięcia Trybunału Sprawiedliwości z 27 października 2012 r. w sprawie Pringle przeciwko Irlandii (sygn. C-370/12), stwierdzającego, że prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji TEMS nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady. Również w praktyce państwa w obrocie prawnomiędzynarodowym opowiedziały się za taką interpretacją. TEMS, zgodnie z jego art. 48, wszedł w życie 27 września 2012 r., a decyzja Rady nie weszła w życie wcześniej. Zdaniem Marszałka Sejmu, zważywszy na autonomiczność bytu prawnego TEMS oraz nowelizacji TFUE, ocena, czy art. 136 ust. 3 TFUE przenosi kompetencje organów władzy państwowej, nie może opierać się na kontroli postanowień TEMS.

Marszałek Sejmu stwierdził ponadto, że wynik analizy treści art. 44 TEMS nie uzasadnia obaw wnioskodawcy co do automatyzmu włączenia Polski do EMS. W motywie nr 7 TEMS sygnatariusze wyrażają przekonanie, że państwa członkowskie, którym zostanie uchylona derogacja, powinny stać się stroną TEMS z takimi samymi prawami i obowiązkami jak dotychczasowe strony traktatu. A zatem wyjaśnienie to należy interpretować jako gwarancję niedyskryminacji, a nie nakaz przystąpienia. Z treści TEMS 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. Nie może być zatem mowy o żadnym automatyzmie związania postanowieniami TEMS.

Decyzja, czy wiązać się TEMS, 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.

2.2. W ocenie Sejmu, podstawowym problemem konstytucyjnym w kontekście zarzutów wnioskodawcy, jest ustalenie, czy decyzja Rady przenosi (nowe) kompetencje polskich organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej. Istotne dla rozstrzygnięcia problemu konstytucyjnego jest określenie relacji pomiędzy zwiększeniem kompetencji przyznanych UE (art. 48 ust. 6 TUE) a przekazaniem kompetencji (art. 90 Konstytucji).

Zdaniem Sejmu, 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. 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*).

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 wypadku 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. Co do zasady, 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.

2.3. Zagadnienie, czy decyzja Rady narusza zakaz zwiększania kompetencji UE, wskazany w art. 48 ust. 6 TUE, zostało ocenione przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie Pringle. Stwierdzenie przez Trybunał Sprawiedliwości braku „przyrostu” kompetencji Unii Europejskiej, stanowi istotną wskazówkę dla oceny właściwego trybu ratyfikacji przez Polskę decyzji Rady, gdyż nie jest 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. Jeśli sąd unijny stwierdza dochowanie warunków wskazanych w art. 48 ust. 6 TUE, to zgodnie z poglądem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108): „jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja «nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach». Nie nastąpi więc przekazanie «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach»”.

2.4. Marszałek Sejmu podkreślił, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności przyjętej procedury ratyfikacyjnej, nie jest związany rozstrzygnięciami Trybunału Sprawiedliwości o ważności decyzji Rady, nawet pośrednio, gdyż taka kontrola jest wyłączną domeną sądu konstytucyjnego. Uznanie przez Trybunał Sprawiedliwości, że nie doszło do naruszenia warunku legalności decyzji RE (przesłanki niezwiększania kompetencji UE) nie może zamykać Trybunałowi Konstytucyjnemu drogi do oceny spełnienia wymogów konstytucyjnych. Zadaniem Trybunału Konstytucyjnego jest konieczność zapewnienia gwarancyjnego charakteru art. 90 Konstytucji. Nie można zatem wykluczyć potencjalnych kolizji pomiędzy orzeczeniami tych dwóch trybunałów w omawianym zakresie. 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, 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 Rady (w sposób pośredni, gdyż przedmiotem kontroli pozostaje ustawa o ratyfikacji decyzji) przez sąd konstytucyjny, chociaż wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Pringle już zapadł.

2.5. Marszałek Sejmu podkreślił, że choć Trybunał Konstytucyjny nie jest związany wskazanym wyżej wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości, jego ustalenia mogą być pomocne dla oceny konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji, gdyż w przywołanej sprawie zostały również omówione zarzuty podniesione przez wnioskodawcę.

Marszałek Sejmu podzielił stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, że z treści art. 136 ust. 3 TFUE nie wynika zwiększenie kompetencji UE. Nowa treść traktatowa potwierdza istnienie kompetencji państw członkowskich do ustanowienia mechanizmu stabilności. Unia Europejska (jej instytucje) nie uzyskują żadnych nowych uprawnień; to jednak państwa członkowskie mają utworzyć nowy mechanizm, a przepis wyraźnie przypisuje tę kompetencję państwom. Nowy art. 136 ust. 3 TFUE ma zatem charakter informacyjny, a nie kompetencyjny; stwierdza jedynie istnienie praw państw członkowskich, które państwa miały niezależnie od tej regulacji. Nie dochodzi zatem do przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów władzy państwowej. Z takiego też założenia wyszedł ustawodawca, dokonując wyboru procedury legislacyjnej dla ustawy o ratyfikacji decyzji. Skądinąd, w opisanych okolicznościach nawet gdyby Rzeczypospolita 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.

Stanowisko, że wskutek ratyfikacji decyzji Rady oraz TEMS nie nastąpiło przeniesienie praw suwerennych, zajęły sądy konstytucyjne Niemiec (zob. wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12 września 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1390/12), Estonii (zob. Constitutional Judgment z 12 lipca 2012 r., sygn. akt 3-4-1-6-12) i Irlandii (zob. Judgments of Supreme Court z 19 października 2012 r., sygn. akt 339/2012).

Marszałek Sejmu, podtrzymując tezę o niedopuszczalności badania konstytucyjności TEMS, zwrócił uwagę na wywód Trybunału Sprawiedliwości, w którym odnosi się on do zarzutu, który również podnosi wnioskodawca: rozszerzenia zakresu działania instytucji unijnych (Komisji, Europejskiego Banku Centralnego (dalej: EBC, TSUE). Stwierdził, że w także w tym zakresie nie może być mowy o „przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej”. Podobnie w odniesieniu do kompetencji Trybunału Obrachunkowego.

2.6. Nawiązując do poglądu wnioskodawcy o potrzebie powiązania art. 136 ust. 3 TFUE z paktem fiskalnym, Marszałek Sejmu zwrócił uwagę, że w treści decyzji Rady nie wspomina się o pakcie fiskalnym. Zostaje on wymieniony dopiero w treści TEMS. Z uwagi na odrębny byt prawny decyzji Rady oraz TEMS, nawiązanie do postanowień paktu fiskalnego w treści TEMS nie może mieć wpływu na charakter decyzji Rady. Proces ratyfikacji decyzji Rady jest niezależny od procesu wiązania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego. Ten ostatni trwa (zob. druk sejmowy nr 961/VII kadencja); może być samodzielnie przedmiotem oceny konstytucyjności.

2.7. W ocenie Marszałka Sejmu, w świetle analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, zachowanie wymogów określonych w art. 90 ust. 1 Konstytucji (triada ograniczeń konstytucyjnych) jest konieczne jedynie w wypadku przeprowadzania zmiany traktatu, w wyniku której następuje przekazanie kompetencji. W badanej sprawie taka relacja nie zachodzi. W związku z powyższym, zdaniem Sejmu, nie można odnaleźć argumentów za koniecznością ratyfikacji decyzji Rady 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 o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

2.8. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE, Marszałek Sejmu stwierdził, że art. 48 ust. 6 TUE, który ma stanowić wzorzec kontroli ustawy ratyfikacyjnej, określa wymogi legalności procedury wyłącznie decyzji Rady Europejskiej. W odróżnieniu od kompetencji EBC w zakresie opiniowania aktów władz krajowych (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112), art. 48 ust. 6 TUE odnosi się wyłącznie do procedury przyjmowania aktu instytucji unijnej, nie określa polskiej procedury ratyfikacyjnej, lecz wyraźnie odsyła w tym zakresie do regulacji konstytucyjnej państw członkowskich. W konsekwencji art. 48 ust. 6 TUE jest nieadekwatnym wzorcem badania prawidłowości przebiegu procedury legislacyjnej polskiej ustawy ratyfikacyjnej. W związku z powyższym trzeba stwierdzić, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 48 ust. 6 TUE.

3. Prokurator Generalny w piśmie z 23 kwietnia 2013 r. zajął następujące stanowisko:

1) ustawa o ratyfikacji decyzji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji;

2) w pozostałym zakresie postępowanie podlega – na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK – umorzeniu ze względu na niedopuszczalność orzekania.

3.1. Prokurator Generalny uznał, że podstawowe znaczenie dla oceny zasadności zarzutu wnioskodawcy ma ustalenie, czy objęta zaskarżoną ustawą decyzja Rady przewiduje możliwość przekazania przez władze polskie na rzecz określonej organizacji międzynarodowej „kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach”.

W podsumowaniu obszernej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz poglądów przedstawicieli doktryny, Prokurator Generalny stwierdził, że ewentualne „przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach”, w wyniku dokonania zmiany umowy międzynarodowej w procedurze uproszczonej, nie byłoby możliwe, ponieważ art. 48 ust. 6 akapit trzeci TUE, stanowi, że decyzja, zmieniająca wszystkie lub część postanowień części trzeciej TFUE, „nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

Potencjalne zwiększenie kompetencji przyznanych UE mogłoby nastąpić, niezależnie od formy umowy międzynarodowej, wyłącznie przez przekazanie własnych kompetencji przez państwo członkowskie. Wobec domniemania kompetencji państwa suwerennego, zwiększenie kompetencji Unii Europejskiej zawsze będzie następowało – zgodnie z zasadą przyznania – przez przekazanie tych kompetencji przez suwerenne państwa członkowskie. Innej dozwolonej drogi nie ma, gdyż nie ma tzw. kompetencji niczych, które UE mogłaby zawłaszczyć – *vide* art. 5 ust. 2 TUE (w wersji skonsolidowanej).

Zdaniem Prokuratora Generalnego, dopuszczalny wydaje się również wniosek, że treść regulacji art. 48 ust. 6 akapitu trzeciego TUE współbrzmi z treścią art. 90 ust. 2 Konstytucji, który statuuje rygorystyczną procedurę wyrażenia zgody na ratyfikację wyłącznie dla umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. W celu uniknięcia kolizji z postanowieniami art. 48 ust. 6 *in fine* TUE – żadna podejmowana przez Radę Europejską decyzja, zmieniająca postanowienia traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, nie powinna prowadzić do sytuacji, w której dochodziłoby do przekazania przez Rzeczpospolitą Polską – jako państwo członkowskie Unii – „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”, niezależnie od przyjętej *in concreto* procedury ratyfikacyjnej. Art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie tylko w wypadku przekazania kompetencji, natomiast inne zmiany traktatów, stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, nie są objęte zakresem stosowania rozważanego przepisu konstytucyjnego (w tym takie jak, przyjęta w uproszczonej procedurze, rewizja jednego z postanowień części trzeciej TFUE dokonana decyzją Rady).

3.2. Rozważania w kwestii wpływu zmian wprowadzanych w art. 136 TFUE na wybór właściwego trybu ratyfikacyjnego, Prokurator Generalny rozpoczął od wskazania, że we wprowadzonym decyzją Rady ust. 3 w art. 136 TFUE brak jest podmiotowego zdefiniowania organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, na rzecz którego miałyby takie przekazanie nastąpić. W motywach omawianej decyzji wprowadzono klauzulę zapewniającą niezwiększanie kompetencji Unii Europejskiej ponad te, które i tak są jej przyznane w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE, a zatem w takich umowach międzynarodowych, które zostały również ratyfikowane przez Rzeczpospolitą Polską w zgodzie z postanowieniami Konstytucji. Z treści normatywnej art. 136 ust. 3 TFUE nie można odkodować następstw w postaci rezygnacji z wykonywania przez państwo członkowskie, którego walutą jest euro, własnej kompetencji ani otwarcia krajowego systemu prawnego tego państwa na oddziaływanie kompetencji władczych organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego w sferze normowania (obowiązywanie przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych). W ust. 3 brak jest nadto określenia metody, którą państwa członkowskie, należące do strefy euro, mogą ustanowić wskazany w tym przepisie mechanizm stabilności.

W ocenie Prokuratora Generalnego, decyzja Rady nie daje podstaw do stwierdzenia, że wraz z jej wejściem w życie dojdzie do przeniesienia kompetencji na „organizację międzynarodową” w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Decyzja Rady stwierdza jedynie, że mechanizm stabilności będzie uruchamiany, jeżeli zajdzie potrzeba ochrony strefy euro jako całości oraz udzielenia niezbędnej pomocy finansowej państwom członkowskim, których walutą jest euro. Nie zawiera natomiast żadnych wskazówek co do sposobu funkcjonowania owego mechanizmu. Nie nakazuje tworzenia żadnych nowych organizacji międzynarodowych, na które mogłyby zostać scedowane jakieś kompetencje państw członkowskich. Nie pozwala również na stwierdzenie, że jakieś nowe kompetencje, nawet domniemane, przyznawane są Unii Europejskiej lub jej organom. Przepis wprowadzony do art. 136 TFUE zawiera jedynie deklarację potwierdzenia kompetencji państw członkowskich strefy euro do ustanowienia mechanizmu wzajemnej pomocy finansowej. Zmiana dokonana w TFUE nie wprowadza żadnych jakościowo nowych rozwiązań w prawie unijnym. Jest w niej mowa tylko o możliwości podjęcia pewnych działań przez część państw członkowskich. Brak jest zatem podstaw do twierdzenia, iż w wyniku ratyfikacji decyzji Rady dojdzie do przeniesienia jakichś kompetencji polskich władz publicznych na organy lub organizacje międzynarodowe.

W konsekwencji decyzja Rady nie daje podstaw do stwierdzenia, że wraz z jej wejściem w życie dojdzie do przeniesienia kompetencji na „organizację międzynarodową” w rozumieniu art. 90 Konstytucji.

3.3. Prokurator Generalny, omawiając relację pomiędzy decyzją Rady a postanowieniami TEMS, odwołał się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle. Zaznaczył przy tym, że rozważania zawarte w powołanym wyroku dotyczą przede wszystkim rozumienia pojęcia „przeniesienia kompetencji” na gruncie prawa Unii Europejskiej, jako elementu konstrukcji warunku dopuszczalności zastosowania procedury uproszczonej, przewidzianej w art. 48 ust. 6 TUE, niemniej jednak mogą stanowić ważną dyrektywę interpretacyjną pojęcia „przeniesienie kompetencji” w rozumieniu art. 90 Konstytucji, także w aspekcie kontroli konstytucyjności ustawy o ratyfikacji oraz niezbędnej w tym celu oceny decyzji Rady.

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

Jeżeli zatem decyzja Rady nie dokonuje żadnych zmian w zakresie kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, to kompetencja w zakresie decydowania o udziale w ustanawianiu mechanizmu stabilności lub o późniejszym do niego przystąpieniu będzie pozostawała (również po wprowadzeniu ust. 3 do art. 136 TFUE) nadal po stronie państwa członkowskiego. Powyższe pozwala wysnuć wniosek, że przez ratyfikację decyzji Rady nie dochodzi do „przeniesienia kompetencji organów władzy państwowej” Rzeczypospolitej Polskiej na jakąkolwiek organizację lub organ międzynarodowy, w tym na EMS. Nie został zatem spełniony – w wypadku zaskarżonej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację – konstytucyjny wymóg warunkujący zastosowanie kwalifikowanej procedury ratyfikacyjnej przewidzianej w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

3.4. Prokurator Generalny zwrócił ponadto uwagę, że zbliżone stanowisko odnośnie do relacji zmiany w art. 136 TFUE oraz TEMS wyraził Federalny Sąd Konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec, który w wyroku z 12 września 2012 r. (sygn. Akt 2 BvR 1390/12), dotyczącym aktu zatwierdzającego decyzję Rady oraz aktów ratyfikacyjnych TEMS, aktu dotyczącego finansowego zaangażowania Republiki Federalnej Niemiec w EMS oraz paktu fiskalnego, stwierdził, że decyzja nie podważa fundamentów Unii Gospodarczo-Walutowej, nie prowadzi do naruszenia autonomii budżetowej państw, nie skutkuje przeniesieniem kompetencji na rzecz Unii Europejskiej i nie jest sprzeczna z konstytucyjną zasadą demokracji, a w konsekwencji nie narusza postanowień art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 ustawy zasadniczej (konstytucji) RFN.

Orzeczenie to stanowi – dokonaną przez sąd konstytucyjny państwa członkowskiego – ocenę skutków przyjęcia decyzji Rady dla podziału kompetencji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej a samą Unią Europejską i wzmacnia argumentację o niezasadności zarzutów podniesionych przez wnioskodawcę w niniejszej sprawie. W konsekwencji zarzut naruszenia art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji należy uznać za nieuzasadniony, ze względu na wykazaną wyżej nieadekwatność tak skonstruowanej normy jako wzorca kontroli do oceny zgodności z ustawą zasadniczą ustawy ratyfikacyjnej.

3.5. W opinii Prokuratora Generalnego, wniosek grupy posłów – w części dotyczącej zarzutu naruszenia art. 146 i art. 219, a także art. 88 Konstytucji – nie spełnia wymagań ustawowych, od których uzależnione jest jego merytoryczne rozpoznanie, gdyż nie zawiera żadnego uzasadnienia zarzutu naruszenia tych norm Konstytucji. Jako że w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym ciężar wykazania zarzutu niekonstytucyjności spoczywa na wnioskodawcy lub skarżącym, wadliwość wniosku lub skargi w tym zakresie daje Trybunałowi Konstytucyjnemu podstawę do umorzenia postępowania na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

3.6. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE – ze względu na to, że decyzja Rady miała zostać wydana z naruszeniem wskazanego przepisu prawa Unii Europejskiej, w związku z czym sama ustawa miała być uchwalona z naruszeniem Konstytucji – Prokurator Generalny stwierdził, że w rzeczywistości wnioskodawca kwestionuje zgodność decyzji Rady z pierwotnym prawem unijnym, a nie ustawy o ratyfikacji decyzji z tym wzorcem. Do rozstrzygnięcia kwestii, będącej rzeczywistym przedmiotem zarzutu wnioskodawcy, jest właściwy tylko TSUE.

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

4. Trybunał Konstytucyjny, na podstawie art. 19 ust. 1 ustawy o TK wystąpił do Ministra Spraw Zagranicznych o zajęcie stanowiska w sprawie.

W piśmie z 5 kwietnia 2013 r. Minister Spraw Zagranicznych zajął następujące stanowisko:

a) ustawa o ratyfikacji decyzji jest zgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji,

b) w zakresie, w jakim wnioskodawca zarzuca niezgodność ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji jako skutek niezgodności decyzji Rady z art. 48 ust. 6 TUE, a także niezgodność z art. 146 oraz art. 219 Konstytucji, postępowanie powinno zostać umorzone zgodnie z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

W wypadku przyjęcia przez Trybunał Konstytucyjny zarzutu naruszenia przez ustawę o ratyfikacji decyzji art. 146 i art. 219 Konstytucji do rozpatrzenia merytorycznego, zarzut ten należy uznać za nieuzasadniony.

4.1. W uzasadnieniu stanowiska Minister Spraw Zagranicznych stwierdził na wstępie, że zasadniczą sprawą dla oceny zasadności zarzutu wnioskodawcy jest ustalenie, czy na podstawie decyzji Rady doszło do przekazania przez władze polskie na rzecz określonej organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, o którym mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Jednocześnie wskazał, że Konstytucja nie definiuje pojęcia „przekazania kompetencji”, co ma decydujące znaczenie dla określenia prawidłowości wyboru trybu ratyfikacji. W tej sytuacji konieczne jest, dla określenia znaczenia tego pojęcia, sięgnięcie do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz dorobku doktryny prawa konstytucyjnego.

Zdaniem Ministra Spraw Zagranicznych, z przeprowadzonej analizy wynika, że aby uznać, że doszło do „przekazania kompetencji”, wymagane jest spełnienie co najmniej następujących warunków: a) rezygnacja z wykonywania w określonym zakresie z własnych kompetencji (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach; nie chodzi zatem o ograniczenie wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej, co w jakimś, choćby niewielkim stopniu, następuje niemalże w każdej umowie międzynarodowej, lecz o przeniesienie praw zwierzchnich należących do państwa na

organizację lub organ międzynarodowy, b) otwarcie krajowego systemu prawnego na oddziaływanie kompetencji władczych organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego kształtujących stosunki prawne w sferze normowania przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych, uzupełnione o skuteczny mechanizm egzekwowania ich przestrzegania. Podkreślił przy tym, że w polskiej praktyce konstytucyjnej nie ma zastosowania zasada, że umowy zmieniające umowę przekazującą kompetencje (ratyfikowaną w trybie art. 90 Konstytucji), ratyfikuje się w tym samym trybie. Nie decyduje zatem kryterium formalne, bada się natomiast, czy konkretne przepisy umowy zmieniającej „przekazują” kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

W ocenie Ministra Spraw Zagranicznych, w wyniku ratyfikacji decyzji Rady nie doszło do przeniesienia kompetencji państwa polskiego na żadną organizację ani żaden organ międzynarodowy, w tym na EMS. Przemawiają za tym następujące argumenty.

W nowym ust. 3 w art. 136 TFUE nie ma podmiotowego zdefiniowania organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, na rzecz których miałyby takie przekazanie nastąpić. W dodanym ust. 3 milczy się na temat sposobu, w jaki państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności. W decyzji Rady stwierdza się jedynie, że mechanizm stabilności będzie udzielał niezbędnej pomocy finansowej, ale nie ma żadnych wskazówek co do sposobu funkcjonowania owego mechanizmu. Nie nakazuje on przy tym tworzenia żadnych nowych organizacji międzynarodowych, na które mogłyby zostać scedowane kompetencje państw członkowskich. Nie pozwala również na stwierdzenie, że nowe kompetencje, nawet domniemane, przyznawane są Unii Europejskiej lub jej organom. Decyzja Rady sama w sobie nie może zatem stanowić podstawy do stwierdzenia, że wraz z jej wejściem w życie dojdzie do przeniesienia kompetencji na „organizację międzynarodową” w rozumieniu art. 90 Konstytucji.

Wprowadzony do art. 136 TFUE nowy ust. 3 nie skutkuje rezygnacją z wykonywania przez państwo członkowskie własnej kompetencji ani otwarciem krajowego systemu prawnego na oddziaływanie kompetencji władczych organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, kształtujących stosunki prawne w sferze normowania przyjmowanych przez tę organizację aktów prawnych. Przepis ten ma charakter wyłącznie deklaratoryjny, tj. potwierdza *expressis verbis* to, co było i tak wcześniej dopuszczalne, a mianowicie kompetencje w zakresie ustanowienia przez państwa członkowskie mechanizmu wzajemnej pomocy finansowej.

Powyższe stanowisko znajduje oparcie w opiniach instytucji unijnych wydanych odnośnie do decyzji Rady oraz w orzecznictwie TSUE. Chociaż rozważania zawarte w tych opiniach i wyrokach dotyczą przede wszystkim rozumienia pojęcia przeniesienia kompetencji na gruncie prawa Unii Europejskiej, jako warunku dopuszczalności zastosowania procedury uproszczonej przewidzianej w art. 48 ust. 6 TUE, niemniej stanowią istotną wskazówkę interpretacyjną odnośnie do wykładni pojęcia „przeniesienie kompetencji” z art. 90 Konstytucji w kontekście ustawy o ratyfikacji i decyzji Rady. Komisja Europejska w swojej opinii w sprawie projektu decyzji Rady stwierdziła wyraźnie, że zaproponowane zmiany nie zmieniają kompetencji Unii Europejskiej określonych w TFUE. Podobne stanowisko w tej sprawie zajął EBC. Projekt decyzji został poparty również przez Parlament Europejski, który równocześnie przypomniał, że stosowanie art. 48 ust. 6 TUE stanowi wyjątkową procedurę zmiany traktatów.

Zasadność powyższego stanowiska potwierdzają również wnioski, do których doszedł Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle. Minister Spraw Zagranicznych podkreślił, że art. 5 ust. 1 TUE wyraźnie stanowi, że „Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania”. Jeżeli zatem decyzja

Rady nie dokonuje żadnych zmian w zakresie kompetencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, to, zgodnie z ww. zasadą, kompetencja do decydowania o udziale w ustanawianiu mechanizmu stabilności lub o późniejszym do niego przystąpieniu pozostała po wprowadzeniu ust. 3 do art. 136 TFUE nadal po stronie państwa członkowskiego.

Na zasadność powyższej argumentacji i konkluzji nie wpływa, przewidziane w TEMS, powierzenie powstałemu mechanizmowi (organizacji międzynarodowej), a także TSUE i Europejskiemu Trybunałowi Obrachunkowemu, określonych zadań. W opinii Ministra Spraw Zagranicznych, nie ma podstaw do uznania słuszności poglądu, że decyzja Rady powinna być interpretowana łącznie z postanowieniami TEMS, gdyż traktat ten nie ma charakteru traktatu rewizyjnego (prawa pierwotnego Unii Europejskiej), ale stanowi umowę międzynarodową odrębną od unijnego porządku prawnego. Chociaż na mocy tej umowy powstała organizacja międzynarodowa, której powierzono określone zadania, to jednak samą tę umowę należy oddzielić od skutków decyzji Rady. Państwa członkowskie nie stają się, wbrew temu co zostało zawarte w uzasadnieniu wniosku grupy posłów, automatycznie umawiającymi się stronami TEMS z tytułu samego faktu wprowadzenia ust. 3 do art. 136 TFUE lub przyjęcia w przyszłości euro jako waluty krajowej. W dalszym ciągu decyzja o przystąpieniu do organizacji, którą jest EMS, pozostaje w zakresie kompetencji władz polskich. Treść TEMS nie powinna mieć zatem wpływu na analizę art. 136 ust. 3 TFUE pod kątem spełniania przesłanki „przeniesienia kompetencji” w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Odrębną kwestią pozostaje pytanie, jakiego trybu ratyfikacji będzie wymagało w przyszłości przystąpienie przez Polskę do TEMS. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest przedmiotem wniosku grupy posłów i pozostaje poza zakresem niniejszej sprawy. Podobnie dla zasadności konkluzji przedstawionej powyżej nie ma znaczenia treść przywoływanego wielokrotnie we wniosku grupy posłów paktu fiskalnego.

Reasumując przedstawioną część rozważań, Minister Spraw Zagranicznych stwierdził, że przez ratyfikację decyzji Rady nie doszło do przeniesienia kompetencji państwa polskiego na organizację lub organ międzynarodowy, w tym na EMS. W konsekwencji nie został spełniony w omawianym wypadku istotny wymóg warunkujący uruchomienie specjalnej procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji.

4.2. Minister Spraw Zagranicznych wniósł o umorzenie postępowania w zakresie zarzutu naruszenia art. 146 i art. 219 Konstytucji, ze względu na brak jego uzasadnienia. Z ostrożności procesowej wskazał, że zarzut ten jest niezasadny wobec stwierdzenia, że ratyfikacja decyzji Rady nie skutkuje przekazaniem jakiejkolwiek organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej (w tym Rady Ministrów i Sejmu, o których mowa odpowiednio w art. 146 i art. 219 Konstytucji).

4.3. Minister Spraw Zagranicznych odniósł się również do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE, a w konsekwencji także z art. 88 Konstytucji. W jego ocenie, w rzeczywistości wnioskodawca kwestionuje w tym zakresie zgodność decyzji Rady z art. 48 ust. 6 TUE, a nie samej ustawy o ratyfikacji decyzji z umową międzynarodową. W tym kontekście Minister Spraw Zagranicznych podkreślił, że – jak zresztą wskazał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Pringle – to Trybunał Sprawiedliwości, jako instytucja powołana na podstawie art. 19 ust. 1 akapitu pierwszego TUE do zapewniania poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jest właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, w tym do kontroli, czy zostały spełnione warunki zastosowania przewidzianej w tym przepisie uproszczonej procedury zmiany traktatów. Rozstrzygnięcie kwestii, będącej istotą zarzutu sformułowanego przez wnioskodawcę, znajduje się zatem poza zakresem kompetencji Trybunału Konstytucyjnego, określonym

przede wszystkim w art. 188 Konstytucji i w art. 2 ustawy o TK. W konsekwencji postępowanie w zakresie tego zarzutu powinno zostać umorzone na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

## II

Na rozprawie 26 czerwca 2013 r. uczestnicy postępowania podtrzymali stanowiska zajęte na piśmie.

Wnioskodawca dowodził, że ustawa o ratyfikacji decyzji wiąże się z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej organizacji międzynarodowej. Podkreślił, że przekazanie to ma złożony charakter, gdyż zmiana art. 136 TFUE pozostaje w bezpośrednim związku z przyjętym przez państwa członkowskie strefy euro TEMS i – z chwilą przystąpienia Polski do TEMS – skutkuje przekazaniem Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności (EMS) kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, TEMS stanowi niezbędny element badania zgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 90 Konstytucji. Wnioskodawca podkreślił również, że całkowite skutki ratyfikacji decyzji Rady dla polskiego systemu prawa nie są obecnie możliwe do przewidzenia.

Pozostali uczestnicy postępowania wyrazili przekonanie, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi ani obecnie, ani w przyszłości do przekazania organizacji międzynarodowej (EMS) kompetencji organów władzy państwowej. W dalszym ciągu decyzja o przystąpieniu do organizacji, jaką jest EMS, pozostaje w zakresie kompetencji władz polskich. Przedstawiciel Ministra Spraw Zagranicznych podkreślił, że do przekazania kompetencji, o których mowa w TEMS, konieczne byłoby najpierw uchylenie derogacji, o której mowa w art. 140 TFUE, a następnie ratyfikacja TEMS.

## III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

### 1. Przedmiot zaskarżenia.

1.1. Grupa posłów na Sejm VII kadencji zakwestionowała tryb uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji). Ustawa o ratyfikacji decyzji została podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 26 czerwca 2012 r., a następnie ogłoszona w Dzienniku Ustaw z 2 lipca 2012 r. i weszła w życie 17 lipca 2012 r.

Treść zakwestionowanej ustawy jest następująca:

„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”.

Zakwestionowana 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 91 z 06.04.2011; dalej: decyzja Rady). Zmieniony art. 136 usytuowany jest w rozdziale 4, tytułu VIII części trzeciej

Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE), zatytułowanym „Postanowienia szczególne dla Państw Członkowskich, których walutą jest euro”.

Zgodnie z art. 1 decyzji Rady, w art. 136 TFUE dodaje się ustęp 3 w 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 Rady o zmianie art. 136 TFUE została podjęta „z uwzględnieniem” art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30, ze zm.; dalej: TUE). Na podstawie art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443, ze zm.; dalej: ustawa o umowach międzynarodowych), 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 wydawanych w tym trybie decyzji zgodnie z odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich. Prezydent RP ratyfikował decyzję Rady 25 października 2012 r.

Zgodnie z art. 2 decyzji Rady: „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”. Decyzja Rady weszła w życie po zatwierdzeniu jej przez wszystkie państwa członkowskie, zgodnie z ich postanowieniami konstytucyjnymi. Przewidywanego terminu (1 stycznia 2013 r.) nie udało się dotrzymać ponieważ Republika Czeska ratyfikowała decyzję Rady dopiero 3 kwietnia 2013 r., a zatem decyzja Rady weszła w życie 1 maja 2013 r. (zob. Oświadczenie rządowe z dnia 26 kwietnia 2013 r. w sprawie mocy obowiązującej 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. 783).

## 1.2. Problem konstytucyjny w świetle postawionych zarzutów.

1.2.1. Zdaniem wnioskodawcy, zakwestionowana ustawa o ratyfikacji decyzji stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności (dalej: EMS) – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Dlatego też zgoda na ratyfikację decyzji Rady powinna być wyrażona w trybie art. 90 Konstytucji, a nie w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. W kontekście tego zarzutu wnioskodawca wskazał na naruszenie art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, a „dodatkowo”, na naruszenie art. 219 i art. 146 Konstytucji, „ze względu na (...) stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, przez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa”.

W ocenie wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna także z art. 48 ust. 6 TUE ze względu na to, że decyzja Rady została wydana bez podstawy prawnej i w konsekwencji jej ratyfikacja prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z 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, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji”.

1.2.2. Zarzut sformułowany przez wnioskodawcę w punkcie 1 *petitum* wniosku wymagał rozstrzygnięcia, czy uchwalenie ustawy o ratyfikacji decyzji oznacza – w rozumieniu art. 90 Konstytucji – przekazanie przez Rzeczpospolitą kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Na tle niniejszej sprawy wyłoniło się przy tym istotne zagadnienie, czy tryb uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, przewidziany w art. 90 Konstytucji, jest wymagany także wówczas, gdy „przekazanie kompetencji organów państwa” w związku z ratyfikacją umowy międzynarodowej może wystąpić potencjalnie, w bliżej nieokreślonej przyszłości. W istocie wnioskodawca zarzucił, że ustawa „stwarza” podstawy do przekazania kompetencji, a nie że do ich przekazania doszło z chwilą ratyfikacji decyzji Rady. Na taki tok rozumowania wnioskodawcy wskazuje jego twierdzenie o konieczności interpretacji zmiany art. 136 TFUE łącznie z postanowieniami Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (*Treaty Establishing the European Stability Mechanism*; dalej: TEMS), oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (dalej: pakt fiskalny).

Drugi zarzut, dotyczący naruszenia przez ustawę o ratyfikacji decyzji art. 48 ust. 6 TUE, jedynie pośrednio wiąże się z zasadniczym zagadnieniem. To, w jakim trybie została przyjęta decyzja Rady, nie ma bezpośredniego związku z oceną konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji w kontekście art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji.

## 2. Specyfika kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej.

2.1. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej jest ustawą specyficzną ze względu na zawartą w niej treść normatywną. Dopuszczalność badania przez Trybunał Konstytucyjny ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację decyzji Rady nie budzi wątpliwości. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49), Trybunał stwierdził: „Rozpatrywanie kwestii konstytucyjności ustawy upoważniającej do ratyfikacji umowy przekazującej kompetencje mieści się w obrębie kogencji Trybunału Konstytucyjnego (akt ten pozostaje bowiem ustawą w rozumieniu art. 188 Konstytucji). Prezydent RP w trybie kontroli prewencyjnej, a inne podmioty określone w art. 191 Konstytucji (w tym pięćdziesięciu posłów lub trzydziestu senatorów) mogą wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie już uchwalonej ustawy upoważniającej”

Stosownie do art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK), orzekając o zgodności aktu normatywnego lub ratyfikowanej umowy międzynarodowej z Konstytucją, Trybunał bada zarówno treść takiego aktu lub umowy, jak i kompetencję oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania aktu lub zawarcia i ratyfikacji umowy. Pomimo odrębności przedmiotu i treści normatywnej, ustawa ratyfikacyjna jest ustawą i żaden przepis określający kompetencje TK nie wyłącza jej spod kontroli tego organu. Kontrola konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej dotyczyć może wszystkich elementów ustawy: treści ustawy, kompetencji do jej wydania oraz trybu wymaganego do wydania

ustawy (art. 42 ustawy o TK). Nie treść ustawy, nad wyraz krótka, lecz istnienie kompetencji do wydania ustawy ratyfikacyjnej oraz dochowanie trybu uchwalenia ustawy (wobec istniejących w doktrynie i w praktyce wątpliwości co do sposobu rozumienia niektórych jego elementów) mogą w praktyce mieć największe znaczenie (zob. K. Działocha, uwaga 6 do art. 89 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999).

2.2. Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się (choć w innym otoczeniu konstytucyjnym) na temat charakteru i zakresu kontroli ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. W uchwale z 30 listopada 1994 r., sygn. W 10/94 (OTK w 1994 r., cz. 2, poz. 48), stwierdził, że jest to ustawa kompetencyjna, której treścią jest nie tylko wskazanie organu upoważnionego do działania, ale też charakter tego działania; jest nim ratyfikowanie wskazanej w ustawie umowy międzynarodowej. Analiza treści ustawy upoważniającej musi być dokonywana poprzez analizę treści umowy międzynarodowej, której ustawa ta dotyczy. Trybunał podkreślił przy tym, że chodzi tu tylko o kontrolę ustawy upoważniającej, a nie o kontrolę samej umowy międzynarodowej jako takiej. Jednocześnie zaznaczył, że niesporna jest kognicja Trybunału Konstytucyjnego do kontroli konstytucyjności ustaw upoważniających – tak jak i kontrola wszelkich aktów normatywnych – z punktu widzenia poszczególnych kryteriów. Trybunał bada zarówno treść takiego aktu, jak i kompetencję oraz dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu.

2.3. Powyższy pogląd jest aktualny na gruncie Konstytucji z 1997 r. Należy przyjąć, że przez kontrolę ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację dokonuje się pośrednio kontroli samych umów międzynarodowych, zgodnie z założeniem, że jeżeli umowa zawiera postanowienia kolidujące z Konstytucją, to ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikowanie takiej umowy też jest sprzeczna z Konstytucją (zob. L. Garlicki, uwaga 13 do art. 188 [w:] *Konstytucja...*, Warszawa 2007). Nie jest to oczywiście kontrola konstytucyjności umowy międzynarodowej w rozumieniu art. 188 pkt 1 Konstytucji, lecz analiza jej treści, jako konieczny warunek uchwalenia zgodnej z Konstytucją ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację. Kontrola ta, w wypadku postawienia zarzutu natury formalnej, ogranicza się do ustalenia, czy umowa należy do kategorii umów, o które chodzi w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a w związku z tym, czy ustawodawca przyjął właściwy tryb uchwalenia ustawy.

2.4. Wskazany zakres badania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację jest uzasadniony w wypadku postawienia zarzutu niezgodnego z Konstytucją doboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację. Trybunał Konstytucyjny nie badał dotychczas takiej ustawy, ale odniósł się do kwestii trybu uchwalenia ustawy o podobnym charakterze w wyroku z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08 (OTK ZU nr 2/A/2009, poz. 9). Przedmiotem postępowania (wszczętego na podstawie wniosku Prezydenta złożonego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji) był art. 1 ustawy z dnia 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: ustawa z 10 lipca 2008 r.). Na rozprawie przedstawiciel wnioskodawcy zgłosił wątpliwości dotyczące naruszenia procedury legislacyjnej przez zastosowanie niewłaściwego trybu uchwalenia zaskarżonej ustawy. Podniósł, że ustawa wyrażająca zgodę na złożenie oświadczenia o uznaniu właściwości ETS na podstawie art. 35 TUE powinna zostać uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu powołanego wyroku nie podzielił poglądu, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz

instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości, a co za tym idzie nie było wymagane uchwalenie zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Konkluzję tę Trybunał Konstytucyjny podjął na podstawie analizy merytorycznej treści oświadczenia i stwierdził, że oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie. Trybunał Konstytucyjny dokonał zatem w wyroku o sygn. Kp 3/08 analizy treści oświadczenia, które miało zostać złożone przez Prezydenta, z punktu widzenia przesłanki ujętej w art. 90 Konstytucji.

2.5. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, charakter zaskarżonej w niniejszym postępowaniu ustawy i zakres sformułowanych zarzutów wymaga uwzględnienia nie tylko treści decyzji Rady, która podlega ratyfikacji, ale także szerszego kontekstu normatywnego, który wiąże się z ratyfikacją decyzji Rady. To nie oznacza jednak oceny konstytucyjności art. 136 ust. 3 TFUE, TEMS czy paktu fiskalnego.

### 3. Geneza i *ratio legis* decyzji Rady.

3.1. Poglębiający się kryzys dotkliwie zaszkodził wzrostowi gospodarczemu i spowodował wzrost poziomu deficytu i zadłużenia niektórych państw członkowskich UE. Skutkiem tego było znaczne pogorszenie warunków zaciągania przez te państwa pożyczek. Państwa członkowskie UE dostrzegły, że problem ten może stanowić poważne zagrożenie dla stabilności finansowej Unii Europejskiej jako całości. Konieczne stało się podjęcie działań stabilizacyjnych, także w ramach Unii. Pierwszy pakiet pomocowy udzielony najbardziej potrzebującej go Grecji przybrał formę pożyczek dwustronnych udzielanych w powiązaniu z pomocą wielostronną przyznaną przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i koordynowanych przez Komisję (por. decyzję Rady (2011/734 UE) z dnia 12 lipca 2011 r. skierowaną do Grecji celem wzmocnienia i pogłębienia nadzoru budżetowego oraz wezwania Grecji do zastosowania środków służących ograniczeniu deficytu uznanych za niezbędne w celu likwidacji nadmiernego deficytu, Dz. Urz. UE L 296 z 2.07. 2011, s. 38).

3.1.1. Dalsze środki zaradcze podejmowano w ramach Unii, znalazły oparcie w art. 122 ust. 2 TFUE, przewidującym możliwość przyznania pomocy finansowej państwu członkowskiemu, które ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą. Uznano, że trudności takie mogą być spowodowane także poważnym pogorszeniem międzynarodowego otoczenia gospodarczego i finansowego. Z tego względu rozporządzeniem Rady (UE) nr 407/2010 z dnia 11 maja 2010 r. został ustanowiony europejski mechanizm stabilizacji finansowej (Dz. Urz. UE L 118 z 11.05.2010, s. 1; *European Financial Stabilisation Mechanism*; dalej: EFSM), którego celem było zachowanie stabilności finansowej w Unii Europejskiej. Mechanizm ten miał umożliwiać Unii skoordynowaną, szybką i skuteczną odpowiedź na poważne trudności danego państwa członkowskiego. Jednocześnie powołano do życia Europejski Instrument Stabilności Finansowej (*European Financial Stability Facility*; dalej: EFSF), jako spółkę akcyjną (*société anonyme, public limited liability company*) prawa luksemburskiego z siedzibą w Luksemburgu. Środki na pożyczki i linie kredytowe w ramach EFSM pozyskiwała Komisja Europejska, emitując papiery dłużne na rynku europejskim gwarantowane przez budżet Unii Europejskiej. Natomiast wsparcie udzielane przez EFSF finansowane było przez emisję instrumentów dłużnych gwarantowanych przez państwa strefy euro. EFSF był uprawniony do działania w oparciu o program zapobiegawczy, udzielania państwom nieobjętym programem dostosowawczym pożyczek na dokapitalizowanie instytucji finansowych oraz interwencji na wtórnych rynkach obligacji państwowych (na podstawie decyzji EBC oraz jednomyślnej decyzji krajów udziałowców EFSF). W wyjątkowych sytuacjach EFSF miał także możliwość

podejmowania interwencji na pierwotnym rynku obligacji państwowych. Ze wsparcia oferowanego przez mechanizm tymczasowy skorzystały następujące państwa: Irlandia, Portugalia, Grecja, Hiszpania i Cypr.

Nie ulegało jednak wątpliwości, że środki zaradcze podejmowane w ramach art. 122 ust. 2 TFUE mają charakter doraźny i nie nadają się do zapobiegania różnym rodzajom ryzyka systemowego związanego z funkcjonowaniem wspólnej waluty. Za konieczne uznano powołanie stałego mechanizmu zapewniającego zachowanie stabilności finansowej w unii walutowej, w ramach którego możliwe będzie udzielenie pomocy finansowej potrzebującemu państwu członkowskiemu.

3.1.2. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 2010 r. szefowie państw lub rządów zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy. Zasadnicze ustalenia stanowiące podstawę powołania EMS zostały przyjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej 16-17 grudnia 2010 r. Rada uznała, że skoro mechanizm taki ma służyć ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, to uzupełni on środki podejmowane do tej pory na podstawie art. 122 ust. 2 TFUE. Konsekwencją takiego stanowiska było stwierdzenie, że utworzenie mechanizmu stabilizacyjnego nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w traktatach i wprowadzenie do TFUE normy przewidującej możliwość jego ustanowienia jest dopuszczalne w trybie przewidzianym w art. 48 ust. 6 TUE.

Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 24-25 marca 2011 r. przyjęła jednomyślnie decyzję Rady nr 2011/199/UE w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro i wezwała państwa członkowskie do szybkiego rozpoczęcia krajowych procedur ratyfikacyjnych – tak aby decyzja ta weszła w życie 1 stycznia 2013 r. Decyzją Rady został dodany ust. 3 w art. 136 TFUE, wyrażnie przewidujący możliwość utworzenia przez państwa, których walutą jest euro, stałego mechanizmu stabilizacyjnego. Decyzja ta – na podstawie art. 48 ust. 6 TUE – wymagała zatwierdzenia przez państwa członkowskie UE zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Należy przy tym podkreślić, że art. 122 TFUE nie został uchylony, a zatem Unia zachowuje kompetencje przyznane jej w tym przepisie.

### 3.2. Znaczenie normatywne art. 136 ust. 3 TFUE.

3.2.1. Dodany na podstawie decyzji Rady art. 136 ust. 3 TFUE ma następujące brzmienie: „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”.

Przed wszystkim należy zwrócić uwagę na to, że przepis ten ani nie tworzy samodzielnie mechanizmu stabilizacyjnego poddanego prawu UE, ani nie nakłada na państwa członkowskie UE, ani nawet na państwa członkowskie strefy euro, obowiązku jego utworzenia. W tym zakresie jego treść normatywna sprowadza się do uznania kompetencji państw członkowskich do stworzenia takiego mechanizmu z użyciem instrumentów prawa międzynarodowego. Nie może bowiem ulegać wątpliwości, że państwa członkowskie UE dysponują – w ramach swojej suwerenności – kompetencją do zawierania umów międzynarodowych, o ile nie narusza to zobowiązań przyjętych przez nie w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania UE, z uwzględnieniem w szczególności art. 3 TFUE. W tym kontekście nowo wprowadzona norma jednoznacznie precyzuje, że powołanie takiego mechanizmu, poza ramami instytucjonalnymi UE, nie narusza ani wyłącznej kompetencji UE do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro, ani zakazu zawartego w art. 125 TFUE. Nie sposób także nie zauważyć, że norma art. 136 ust.

3 TFUE nie określa dokładnie ani charakteru prawnego, ani szczegółowej konstrukcji mechanizmu stabilizacyjnego. Zawiera jedynie cechujące się wysokim stopniem ogólności wskazanie, że utworzony mechanizm stabilizacyjny może po pierwsze, zostać uruchomiony tylko wówczas, gdy będzie to niezbędne do ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości, a po drugie, że udzielenie w jego ramach niezbędnej pomocy będzie podlegało rygorystycznym warunkom. Postanowienie to ani nie zobowiązuje instytucji Unii do współdziałania w ramach nowo tworzonego mechanizmu, ani – tym bardziej – nie określa, jakie kompetencje miałyby tym instytucjom przysługiwać.

3.2.2. Jak wspomniano wyżej, przed powstaniem EMS, podstawą prawną udzielania pomocy w ramach UE był art. 122 ust. 2 TFUE. Zgodnie z tym przepisem, w wypadku gdy państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą, Rada, na wniosek Komisji, może przyznać danemu państwu członkowskiemu, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii. Jednoznacznie odwołuje się on zatem do okoliczności wyjątkowych i nadzwyczajnych; żadne postanowienia traktatowe nie przewidują natomiast możliwości powołania stałego mechanizmu antykryzysowego czy stabilizacyjnego.

Możliwość powołania stałego mechanizmu, gwarantującego stabilność strefy euro jako całości i finansowanego przez państwa członkowskie strefy euro, w drodze umowy międzynarodowej budziła wątpliwości z punktu widzenia, po pierwsze, naruszenia kompetencji wyłącznych UE do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro (art. 3 ust. 1 lit. c TFUE), a po drugie, zakresu zastosowania zawartego w art. 125 TFUE zakazu finansowania przez Unię lub jej państwa członkowskie deficytu budżetowego innych państw członkowskich (zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, rozdział II, pkt 5.2). Celem wprowadzenia art. 136 ust. 3 TFUE było usunięcie tych wątpliwości.

Zgodnie z art. 125 ust. 1 TFUE: „Unia nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu. Państwo Członkowskie nie odpowiada za zobowiązania rządów centralnych, władz regionalnych, lokalnych lub innych władz publicznych, innych instytucji lub przedsiębiorstw publicznych innego Państwa Członkowskiego, ani ich nie przejmuje, z zastrzeżeniem wzajemnych gwarancji finansowych dla wspólnego wykonania określonego projektu” (tzw. zakaz *bail-out*). Został on wprowadzony przez traktat z Maastricht, a jego celem było zapewnienie, by państwa członkowskie prowadziły zrównoważoną politykę budżetową i były zmuszone do dostosowania się do rynkowych zasad pozyskiwania środków pieniężnych służących finansowaniu zadłużenia publicznego.

Wątpliwości dotyczące znaczenia art. 125 ust. 1 TFUE stanowiły poważny argument rozważany w kontekście stworzenia EMS. „Niezbędność” wprowadzenia art. 136 ust. 3 TFUE, o której wspomina motyw 2 preambuły decyzji Rady, należy na tym tle rozumieć jako zaspokojenie potrzeby pewności prawa, polegające na wskazaniu, że art. 125 ust. 1 TFUE powinien być rozumiany tylko jako zakaz bezpośredniego przejmowania przez Unię i jej państwa członkowskie zobowiązań innych państw członkowskich oraz zakaz tworzenia mechanizmów zniechęcających państwa członkowskie do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Temu ostatniemu celowi służy w szczególności zdanie drugie dodanego do art. 136 ust. 3, zgodnie z którym „Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”. W takim ujęciu art. 136 ust. 3 TFUE nie zawiera żadnych nowych treści normatywnych, potwierdza jedynie przysługiwanie państwom

członkowskim UE, w tym państwach strefy euro, kompetencji – w nieznacznym tylko stopniu ograniczonej przez treść art. 125 ust. 1 TFUE – do zawierania umów międzynarodowych, również takich, których celem jest stworzenie mechanizmów pomocowych.

### 3.3. Relacja pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS.

Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności został podpisany przez państwa członkowskie strefy euro 2 lutego 2012 r. TEMS i zgodnie z jego art. 48 wszedł w życie 27 września 2012 r., a decyzja Rady weszła w życie dopiero 1 maja 2013 r. Chronologia tych wydarzeń dowodzi, że brak jest zależności między dodaniem ust. 3 w art. 136 TFUE a ratyfikacją decyzji Rady a ratyfikacją TEMS. O zmianie art. 136 TFUE informuje się w motywie 2 preambuły TEMS.

Wzajemna relacja pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS wzbudziła wątpliwości irlandzkiego sądu konstytucyjnego (dalej także: *Supreme Court*), który zdecydował się 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 Rady (szerzej na temat tego wyroku w pkt 7.4 w części III niniejszego uzasadnienia). Zgodnie z rozstrzygnięciem Trybunału Sprawiedliwości (zob. wyrok z 27 listopada 2012 r. w sprawie C-370/12, Thomas Pringle przeciwko Irlandii; dalej: wyrok w sprawie Pringle), prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji TEMS nie jest uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady. Również praktyka państw w obrocie prawnomiędzynarodowym opowiedziała się za taką interpretacją.

### 4. TEMS i pakt fiskalny.

Zdaniem wnioskodawcy, decyzja Rady powinna być interpretowana nie tylko na podstawie brzmienia art. 136 ust. 3 TFUE, ale łącznie z postanowieniami podpisanego przez obecne państwa członkowskie unii walutowej TEMS oraz w kontekście podpisanego również przez Polskę paktu fiskalnego, który jest powiązany z TEMS.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, po przeanalizowaniu wskazanych aktów można zauważyć, że ich uwzględnienie w procesie rozpatrywania postawionego przez wnioskodawców zarzutu, ma ograniczony i zróżnicowany zakres. O ile można wskazać związek TEMS z art. 136 ust. 3 TFUE, to nie ma podstaw do stwierdzenia, że interpretacja decyzji Rady wymaga odwołania się do treści paktu fiskalnego. Decyzja Rady jest podstawą zmiany prawa pierwotnego Unii (TFUE) i nie sposób jej interpretować w świetle umowy międzynarodowej państw członkowskich, jaką jest pakt fiskalny.

Sejm, Prokurator Generalny oraz Minister Spraw Zagranicznych wskazali, że decyzja Rady oraz TEMS są aktami, których byt prawny jest niezależny. Istotnie, zmieniony decyzją Rady art. 136 ust. 3 TFUE nie nakazuje utworzenia mechanizmu (państwa członkowskie mogą utworzyć mechanizm stabilności), zaś przepisy końcowe TEMS określają jego moment wejścia w życie niezależnie od obowiązywania zmiany TFUE. Jak zaznaczono wcześniej, TEMS obowiązuje od 27 września 2012 r., zaś art. 136 ust. 3 TFUE od 1 maja 2013 r. Autonomiczność bytu prawnego TEMS oraz nowelizacji TFUE stwierdził Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie Pringle.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie można jednak abstrahować zupełnie od treści TEMS. Poza aspektem formalnym (TEMS nawiązuje w motywie 2 preambuły do art. 136 ust. 3 TFUE), należy uwzględnić aspekt merytoryczny. Art. 136 ust. 3 TFUE uznaje dopuszczalność ustanowienia stałego mechanizmu stabilności, który ma być 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”. To ostatnie zastrzeżenie ma na celu zapewnienie, że

mechanizm będzie funkcjonował w zgodzie z prawem Unii, w tym z działaniami podjętymi przez Unię w ramach koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich. Postanowienia art. 136 ust. 3 TFUE nie przesądzają formy prawnej mechanizmu ani stopnia jego powiązania z prawem UE, to jednak TEMS – będąc umową międzynarodową, zawartą poza ramami prawnymi UE – przewiduje udział instytucji Unii, w szczególności Komisji i EBC. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, ocena, czy decyzja Rady wiąże się z powierzeniem kompetencji organów władzy państwowej, powinna być wsparta analizą postanowień TEMS.

#### 4.1. Charakter TEMS.

4.1.1. W lipcu 2011 r. państwa członkowskie strefy euro podpisały pierwszą wersję Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Ostateczny tekst traktatu – po wprowadzeniu zmian wynikających z uzgodnień międzyrządowych zmierzających do zwiększenia efektywności tego instrumentu – został podpisany 2 lutego 2012 r. Traktat przewiduje powołanie przez państwa strony instytucji międzynarodowej pod nazwą Europejski Mechanizm Stabilności (*European Stability Mechanism*), której te państwa stają się członkami (art. 1 TEMS).

Powstanie EMS ma przyczynić się do wzrostu zaufania oraz zapewnić solidarność i finansową stabilność strefy euro. Instytucja ta ma dysponować mocną podstawą finansową i szerokim wachlarzem środków, służących jako zaporę przeciw skutkom kryzysu finansowego w państwach członkowskich strefy euro (zob. oświadczenie Przewodniczącego Komisji Europejskiej Hermana Van Rompuy'a z 2 lutego 2012 r. o podpisaniu Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności, EUCO 19/12). Zdolność EMS do udzielania pożyczek w chwili jego powstania wynosi 500 mld euro. Przejmie on zadania wykonywane do tej pory przez EFSF, który może uruchamiać nowe programy pomocowe tylko do lipca 2013 r. Obydwie instytucje będą jednak funkcjonować równolegle do czasu rozwiązania EFSF, które nastąpi z chwilą zwrotu ostatniej pożyczki udzielonej przez ten podmiot oraz rozliczenia się z podmiotami finansującymi jego działalność.

4.1.2. EMS został utworzony jako organizacja międzyrządowa, podlegająca prawu międzynarodowemu. Jego finansowanie ma zapewnić kapitał subskrybowany w wysokości 700 mld euro, w tym kapitał opłacony w wysokości 80 mld euro oraz kapitał na żądanie w wysokości 620 mld euro, wnoszony przez państwa członkowskie strefy euro – co do zasady – zgodnie z kluczem kapitałowym EBC (klucz kontrybucji EMS). W celu wykonywania swoich zadań EMS może udzielać pożyczek państwom doświadczającym znacznych trudności płatniczych lub którym trudności takie grożą, nabywać obligacje państw-członków EMS na rynku pierwotnym lub wtórnym, podejmować działania w oparciu o program zapobiegawczy przez udostępnienie linii kredytowej oraz zapewniać rekapitalizację instytucji finansowych za pośrednictwem pożyczek udzielanych rządowi, w tym także państw niebędących członkami EMS. Kryzys finansowy pokazał, że problemy płatnicze jednego z państw członkowskich Unii Gospodarczej i Walutowej rodzą problemy systemowe i mają znaczący wpływ na ocenę wiarygodności kredytowej pozostałych. Negatywnym skutkiem tylko w ograniczonym zakresie można było przeciwdziałać, wykorzystując możliwości przewidziane w prawie unijnym. We wspólnym interesie państw posiadających wspólną walutę leży szybkie rozwiązywanie problemów, w szczególności z wykorzystaniem własnych instrumentów, takich jak EMS, bez konieczności korzystania z pomocy podmiotów zewnętrznych. Każde z państw sygnatariuszy TEMS, w wypadku popadnięcia w trudności finansowe, uzyskało zarazem możliwość skorzystania z pomocy przyznawanej w ramach stałego mechanizmu ratunkowego funkcjonującego na określonych m.in. przez siebie zasadach i

zminimalizowania w ten sposób niebezpieczeństw wynikających z konieczności poszukiwania tymczasowych rozwiązań.

EMS stanowi organizację międzyrządową, wyposażoną w osobowość prawną (art. 32 ust. 2 TEMS), z siedzibą w Luksemburgu (art. 31 ust. 1 TEMS), podlegającą prawu międzynarodowemu. Został on powiązany z Unią Europejską w ten sposób, że określone zadania zostały powierzone Komisji Europejskiej działającej we współpracy z EBC. Należą do nich, po złożeniu przez państwo członkowskie wniosku o udzielenie pomocy z EMS:

- ustalenie ryzyka zaburzenia stabilności strefy euro albo jej członka, ustalenie, czy zadłużenie publiczne wnioskodawcy jest zrównoważone oraz ocena zapotrzebowania finansowego wnioskodawcy (art. 13 ust. 1 TEMS);

- prowadzenie negocjacji dotyczących *memorandum of understanding*, określającego warunki udzielenia pomocy (art. 13 ust. 3 TEMS);

- nadzór nad realizacją warunków udzielenia pomocy (art. 13 ust. 7 TEMS).

Komisja Europejska została umocowana do podpisania w imieniu EMS *memorandum of understanding* (art. 13 ust. 4 TEMS). Członek Komisji Europejskiej i Prezes EBC mogą ponadto brać udział w posiedzeniach rady zarządzającej EMS na prawach obserwatora (art. 5 ust. 3 TEMS). Głównym ośrodkiem decyzyjnym EMS jest jednak zarząd (*Board of Governors*) EMS, składający się z ministrów odpowiedzialnych za finanse państw strefy euro; Komisja działa jedynie „na zlecenie” EMS.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej też: TSUE) został na mocy TEMS umocowany do rozstrzygania sporów między państwami członkami oraz między państwem członkiem i EMS, dotyczących wykładni i stosowania traktatu oraz statutu EMS, jeżeli państwo-strona kwestionuje decyzję podjętą w tej sprawie przez zarząd (*Board of Governors*) EMS. Trybunał będzie jednak działał jako sąd międzynarodowy, a nie unijny. TSUE jednoznacznie potwierdził, że jego kompetencja w ramach TEMS zasadza się na art. 273 TFUE.

4.1.3. Zgodnie z motywem 7 preambuły TEMS, wszystkie państwa członkowskie UE, których walutą jest euro, powinny stać się członkami EMS mającymi takie same pełne prawa i obowiązki, jak państwa założycielskie. W odniesieniu do procedury przystępowania nowych państw, art. 2 TEMS przewiduje, że jest on otwarty do podpisu od chwili wejścia w życie decyzji o uchyleniu derogacji wprowadzenia euro. Nowi członkowie mają być przyjmowani na takich samych zasadach, jak państwa podpisujące pierwotną wersję TEMS. Zostały one sprecyzowane w art. 44 TEMS w ten sposób, że nowe państwo członkowskie składa wniosek po podjęciu przez Radę Europejską decyzji o uchyleniu derogacji. Wniosek ten musi być skierowany do EMS, który ma osobowość prawną.

Zarząd (*Board of Governors*) EMS zatwierdza wniosek oraz związane z nim regulacje techniczne oraz zmiany dostosowujące TEMS, będące bezpośrednim skutkiem przystąpienia nowego członka. Przystępujący staje się członkiem EMS po zatwierdzeniu wniosku z chwilą złożenia dokumentów przystąpienia u depozytariusza, który powiadamia o tym pozostałych członków EMS. Udział kapitałowy nowego państwa członkowskiego w EMS (klucz kontrybucji EMS) zostanie w tym wypadku ustalony zgodnie z zasadami obowiązującymi pierwotnych członków, tj. zgodnie z kluczem kapitałowym EBC (art. 2 ust. 3 w związku z art. 11 TEMS). Należy podkreślić, że zgodnie z art. 47 TEMS, traktat wymaga ratyfikacji bądź zatwierdzenia przez państwa członków.

Wbrew twierdzeniom wnioskodawcy, nie można mówić o związaniu postanowieniami TEMS w sytuacji, gdy państwa UE, których walutą nie jest euro, zdecydują się *ad hoc* uczestniczyć razem z EMS w operacjach udzielania wsparcia stabilizacyjnego dla państw członkowskich strefy euro (zob. motyw 9 preambuły TEMS oraz art. 5 ust. 4 i art. 6 ust. 3 TEMS). Udzielenie pomocy finansowej *ad hoc* przez

państwo objęte derogacją jest dobrowolne i odbywa się na podstawie umów bilateralnych. Z postanowień TEMS wynika obowiązek odpowiednich organów EMS, tj. rady gubernatorów lub rady dyrektorów, zaproszenia przedstawicieli danego państwa członkowskiego UE – w charakterze obserwatorów – na posiedzenia tego organu poświęcone pomocy udzielonej przez EMS oraz nadzorowi nad jej wykorzystaniem sprawowanemu przez organy tej instytucji.

#### 4.2. Przystąpienie na wniosek.

Wnioskodawca przyjął założenie, że akceptacja zmiany art. 136 ust. 3 TFUE w powiązaniu z TEMS doprowadzi do zmodyfikowania warunków przystąpienia Polski do strefy euro (przez automatyczne członkostwo w EMS), bez możliwości renegocjacji TEMS. Według wnioskodawcy, TEMS – dla którego podstawą prawną jest zmieniony art. 136 TFUE – oznacza, objęte jedynie czasowym wyłączeniem, prawne zobowiązanie Polski do uczestnictwa w nowej organizacji międzynarodowej pod nazwą Europejski Mechanizm Stabilności.

Z takim rozumowaniem wnioskodawcy nie można się zgodzić. TEMS, w motywie 7 preambuły, przewiduje, że po przystąpieniu do strefy euro państwo członkowskie UE powinno stać się członkiem EMS mającym takie same prawa i obowiązki, 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. Jak zaznaczono wcześniej, 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. TEMS jest zatem przykładem umowy międzynarodowej warunkowo otwartej, a uchylenie statusu derogacji jest warunkiem, którego spełnienie umożliwia dopiero ubieganie się o przystąpienie do TEMS.

Jak wynika z powyższego, przystąpienie do TEMS jest możliwe wyłącznie z inicjatywy państwa, któremu uchylono derogację. Dlatego też z zaprezentowanym przez wnioskodawcę tokiem rozumowania nie można się zgodzić.

Należy przy tym podkreślić, że z brzmienia art. 136 ust. 3 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 w EMS państwa członkowskiego, którego walutą jest euro. Co prawda w motywie nr 7 preambuły TEMS sygnatariusze tej umowy międzynarodowej wyrazili oczekiwanie, iż wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami EMS, lecz nie jest to warunek prawny wejścia w życie TEMS i Europejskiego Mechanizmu Stabilności.

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 II do TEMS. Aby ta regulacja weszła w życie, dopuszczalne było zatem przyjęcie postanowień TEMS tylko przez niektóre państwa strefy euro. Tak też się stało. TEMS 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 (EMS)*, BGBl, część II nr 30 z 9 października 2012 r.; *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, część 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.

#### 4.3. Pakt fiskalny.

4.3.1. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. pakt fiskalny) jest wielostronną umową międzynarodową. Ma na celu zapewnienie przez rządy zdrowych i stabilnych finansów publicznych oraz dążenie do unikania nadmiernego deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych przez wprowadzenie „zasady zrównoważonego budżetu” oraz automatycznego mechanizmu korygującego. Zgodnie z art. 1 paktu fiskalnego, państwa członkowskie UE, zgadzają się wzmocnić filar gospodarczy Unii Gospodarczej i Walutowej przez przyjęcie reguł mających na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej przez pakt budżetowy, wzmocnienie koordynacji polityk gospodarczych oraz poprawę zarządzania strefą euro, wspierając tym samym osiągnięcie celów Unii Europejskiej w zakresie trwałego wzrostu, zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej. Nie tworzy on natomiast mechanizmu stabilności w rozumieniu poddawanego analizie w niniejszym postępowaniu art. 136 ust. 3 TFUE. Podobnie jak TEMS, także pakt fiskalny wymaga odrębnej ratyfikacji. Proces ratyfikacji decyzji Rady był niezależny od procesu związania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego.

4.3.2. Pakt znajduje pełne zastosowanie do państw członkowskich UE, których walutą jest euro. Pozostałe państwa członkowskie UE – o ile podpisały pakt – związane są jedynie postanowieniami zawartymi w tytule V (art. 14 ust. 4 paktu fiskalnego). W odniesieniu do państw objętych derogacją, które ratyfikowały pakt, staje się on w pełni skuteczny od dnia uchYLENIA decyzji o derogacji, chyba że zainteresowane państwo oświadczy, że pragnie być wcześniej związane wszystkie lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV paktu fiskalnego.

Wśród motywów paktu odnotowano, że wolą państw stron jest jak najszybsze włączenie postanowień paktu do traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Jednocześnie, zgodnie z art. 2 paktu ma on zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej oraz z prawem Unii Europejskiej i nie narusza kompetencji Unii do podejmowania działań w ramach unii gospodarczej. Państwa strony zobowiązały się stosować i interpretować postanowienia paktu zgodnie z Traktatami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, w szczególności z art. 4 ust. 3 TUE, oraz z prawem Unii Europejskiej, w tym z przepisami dotyczącymi procedury w wypadkach, w których konieczne jest przyjęcie prawodawstwa wtórnego.

4.3.3. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, nie ma podstaw do wskazywania bezpośredniego związku pomiędzy zgodą na ratyfikację decyzji Rady, a postanowieniami paktu fiskalnego. W treści decyzji Rady nie wspomina się o pakcie fiskalnym. Zostaje on wymieniony dopiero w treści TEMS. Z uwagi na odrębny byt prawny decyzji Rady oraz TEMS, nawiązanie do postanowień paktu fiskalnego w treści TEMS nie może mieć wpływu na ocenę charakteru decyzji Rady. Jak podkreślono wcześniej, proces ratyfikacji decyzji Rady jest niezależny od procesu wiązania się przez Polskę postanowieniami paktu fiskalnego. Z formalnego punktu widzenia, pakt fiskalny – jako odrębny traktat – nie może zmieniać traktatów założycielskich UE i nie tworzy organizacji lub organu międzynarodowego, na rzecz których Polska mogłaby przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Należy zaznaczyć, że Sejm 20 lutego 2013 r., przyjął ustawę o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką

Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 283).

## 5. Tryby ratyfikacji umowy międzynarodowej.

### 5.1. Wymogi konstytucyjne i ustawowe.

5.1.1. Ratyfikacja jest prawną formą związania się przez Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi oraz niektórymi szczególnymi aktami prawnymi Unii Europejskiej. Konstytucja określa sposób wiązania się przez Polskę umowami międzynarodowymi i wejścia tych umów do polskiego systemu prawa. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem państwa. Konsekwencją powyższej zasady jest art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji, w myśl którego Prezydent ratyfikuje umowy międzynarodowe. Związanie się przez Polskę umową międzynarodową i uczynienie jej elementem prawa krajowego wymaga ratyfikacji przez Prezydenta. Jest to warunek konieczny i zarazem wystarczający. Jeżeli ratyfikacja umowy międzynarodowej nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie, wówczas o zamiarze przedłożenia umowy Prezydentowi do ratyfikacji Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm (art. 89 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli zachodzą szczególne przesłanki, o których mowa w art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 1 Konstytucji, uaktualnia się dyspozycja wymienionych przepisów; ratyfikacja umowy wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie.

Zgodnie art. 89 ust. 3 Konstytucji, zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych określa ustawa. Ustawa o umowach międzynarodowych potwierdza, że związanie Rzeczypospolitej Polskiej umową międzynarodową wymaga zgody wyrażonej w drodze ratyfikacji lub przez zatwierdzenie (art. 12 ust. 1 ustawy o umowach międzynarodowych). Na podstawie art. 12 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych ratyfikacji podlegają umowy międzynarodowe, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, oraz inne umowy międzynarodowe, które przewidują wymóg ratyfikacji albo ją dopuszczają, a szczególne okoliczności to uzasadniają.

Zgodnie zaś z art. 12 ust. 2a ustawy o umowach międzynarodowych (dodanym na podstawie art. 23 pkt 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; Dz. U. Nr 213, poz. 1395) „Ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Przepis ten został wprowadzony z uwagi na konieczność określenia w ustawie właściwej procedury postępowania w wypadku aktów prawnych Unii Europejskiej, które nie stanowią typowych umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o umowach międzynarodowych do uchwały Rady Ministrów o przedłożeniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 12 ust. 2a tej ustawy, stosuje się odpowiednio ust. 1-4 w art. 15 tej ustawy (dotyczące umów międzynarodowych). To znaczy, że przedłożenie aktu prawnego Unii Europejskiej Prezydentowi do ratyfikacji jest dokonywane po uzyskaniu zgody, o której mowa w art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji albo po zawiadomieniu Sejmu – zgodnie z art. 89 ust. 2 Konstytucji (zob. art. 15 ust. 3 ustawy o umowach międzynarodowych).

5.1.2. Konstytucja przewiduje trzy procedury zmierzające do ratyfikacji umowy międzynarodowej. Dwie z nich wymagają wyrażenia zgody na ratyfikację w ustawie (art.

89 ust. 1 oraz art. 90 Konstytucji). Trzecia procedura, dotycząca umów międzynarodowych, które nie wymagają wyrażenia zgody na ratyfikację w ustawie, ogranicza się do nałożenia na Prezesa Rady Ministrów obowiązku zawiadomienia Sejmu o zamiarze przedłożenia umowy do ratyfikacji Prezydentowi (art. 89 ust. 2 Konstytucji).

O tym, która z powyższych procedur powinna być zastosowana, decyduje treść konkretnej umowy międzynarodowej.

Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji, ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli dotyczy: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, 3) członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Niewątpliwie zatem art. 89 ust. 1 Konstytucji określa tryb ratyfikacji i wypowiedzenia umowy międzynarodowej o określonej, szczególnie doniosłej dla państwa treści oraz ustala katalog takich umów. Tryb ten (zwany ratyfikacją złożoną, dużą ratyfikacją) polega na wyrażeniu w drodze ustawy zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przed jej ratyfikacją przez Prezydenta. Jest tą częścią całego procesu ratyfikacji, która przebiega na płaszczyźnie prawa konstytucyjnego (zob. K. Działocha, *op. cit.*, uwaga 2 do art. 89). Wobec braku szczególnych uregulowań dotyczących trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, stosuje się do niej wymagania ogólnie przyjęte w art. 118-123 Konstytucji. To znaczy, że Sejm uchwała ustawę zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 120 zdanie pierwsze *in principio* Konstytucji).

Umowa, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, czyli umowa międzynarodowa, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, wymaga podwyższonych wymagań. Swoiste „zastrzeżenie” trybu polega na podniesieniu progu koniecznej większości w Sejmie i w Senacie z pułapu większości zwykłej (względnej) do pułapu większości 2/3 głosów zarówno w Sejmie jak i w Senacie. Określona w art. 90 ust. 2 Konstytucji wymagana większość w Sejmie i w Senacie, w wypadku udzielania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji, jest znacząco wyższa niż większość wymagana do stanowienia ustaw (zwykłych). Pozostaje ona tożsama z wymiarem kwalifikowanej większości w Sejmie i jest wyższa w odniesieniu do Senatu, w porównaniu z większością wymaganą do uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji (art. 235 ust. 4 Konstytucji). W kategoriach ilościowych trzeba więc uznać omawiane tu wymogi za co najmniej równe – z punktu widzenia reprezentatywności i legitymizacji – wymogom stawianym w wypadku zmiany Konstytucji. Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje z zachowaniem wysokich wymagań reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć (zob. wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04). Należy podkreślić, że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji wzmacnia pozycję Senatu w procesie legislacyjnym. Odrębność tego trybu polega także na tym, że obydwie izby parlamentu są przy uchwalaniu tego typu ustawy równoprawne, bo bez zgody którejkolwiek z izb nie ma możliwości uchwalenia ustawy. To znaczy, że nie ma w takim wypadku zastosowania art. 121 Konstytucji określający kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i tryb rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm (zob. wyrok TK z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, OTK ZU nr 5/A/2003, poz. 43). Okoliczność ta jest dodatkowym argumentem na rzecz oceny, że

przekazywanie kompetencji organów władzy publicznej „w niektórych sprawach” następuje z zachowaniem wysokich wymagań reprezentatywności i skali akceptacji podejmowanych rozstrzygnięć. Sejm i Senat funkcjonują w tym zakresie jako organy reprezentujące Naród – suwerena, zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 4 ust. 2 Konstytucji.

Bezpośrednie odwołanie się do suwerennej decyzji Narodu występuje jeszcze intensywniej w wypadku przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego, upoważniającego, w myśl art. 90 ust. 3-4 Konstytucji, do ratyfikacji umowy międzynarodowej o przekazaniu kompetencji organów władzy w niektórych sprawach.

Konstytucja, przewidując w art. 89 i art. 90 Konstytucji konieczność uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, daje wyraz temu, że umowy międzynarodowe – mające szczególne znaczenie z punktu widzenia Konstytucji – wymagają mocniejszej demokratycznej legitymacji udzielanej albo przez parlament, albo przez naród.

## 5.2. Relacja pomiędzy art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji.

5.2.1. W art. 89 ust. 1 Konstytucji mowa jest wprost o określonych kategoriach spraw, których dotyczy umowa międzynarodowa, natomiast w art. 90 ust. 1 Konstytucji wskazanie kategorii spraw następuje pośrednio, przez odesłanie do „kompetencji organów władzy państwowej”. Przedmiotem umowy międzynarodowej mogą więc być sprawy, które mieszczą się w zakresie normowania zarówno art. 89 jak i art. 90 Konstytucji. W praktyce może to utrudniać rozgraniczenie zakresu zastosowania obu przepisów.

Katalog spraw wymienionych w art. 89 ust. 1 pkt 1-5 Konstytucji wskazuje, że większość ratyfikowanych umów międzynarodowych wpływa (modyfikuje) na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe. W wielu wypadkach umowy te wprowadzają ograniczenia wykonywania kompetencji przez organy władzy państwowej lub nakładają na te organy obowiązki niewynikające z prawa krajowego (np. umowy o wykonywaniu orzeczeń sądów obcych). Co więcej, katalog ten wskazuje, że przedmiot tych umów może mieć szczególne znaczenie konstytucyjne. Jednakże w odniesieniu do tych umów nie stosuje się tak rygorystycznej procedury, jak w wypadku umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Należy więc przyjąć, że nie każda umowa wpływająca na sposób wykonywania kompetencji przez organy krajowe, ograniczająca te kompetencje lub modyfikująca je przez nałożenie nowych obowiązków na organy krajowe, stanowi przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Przyjęcie założenia przeciwnego prowadziłoby do prawie całkowitego pokrywania się zakresu przedmiotowego art. 89 i art. 90 Konstytucji. To byłoby sprzeczne z zamiarem racjonalnego ustrojodawcy, który założył, że w wypadku materii istotnych konstytucyjnie, powodujących modyfikację kompetencji organów krajowych właściwy jest tryb wskazany w art. 89 ust. 1 Konstytucji, a tylko w razie przekazania kompetencji właściwy jest tryb wskazany w art. 90 Konstytucji.

Wyjątkowości art. 90 Konstytucji należy upatrywać także w roli, która została mu historycznie przypisana. Nie podlega dyskusji, że obecny art. 90 Konstytucji był rozumiany jako przepis, który ma umożliwić członkostwo w Unii Europejskiej, chociaż nie wynika to wprost z jego treści (zob. K Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 25, zob. także R. Chruściak, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” nr 5/2003, s. 53). Art. 90 Konstytucji, określany mianem „klauszuli integracyjnej” wprowadził szczególny tryb ratyfikacji umów międzynarodowych, na podstawie których Polska zamierza „przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Ustawa ratyfikacyjna rozpatrywana w trybie art. 90 Konstytucji jest szczególnym rodzajem ustawy nie tylko ze względu na kwalifikowane wymogi jej uchwalenia, ale przede

wszystkim z uwagi na jej cel, którym jest wyrażenie zgody na ratyfikację umów umożliwiających uczestnictwo Polski w procesach integracyjnych. Procedura i warunki wyrażenia zgody na ratyfikację w trybie art. 90 Konstytucji zostały przez ustrojodawcę celowo odróżnione od procedury uchwalania ustaw zwykłych, w tym innych ustaw ratyfikacyjnych, o których mowa w art. 89 Konstytucji. Źródłem tego rozróżnienia jest to, że chodzi o umowy dotyczące uczestnictwa w procesach integracyjnych w formach, które mają w ostateczności wpływ na praktyczny wymiar zasady suwerenności państwa zakotwiczonej w rozdziale I Konstytucji (zob. Z Kędzia, *Opinia w sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1/2009, s. 184).

5.2.2. Znaczenie, jakie przypisał ustrojodawca art. 90 Konstytucji, odzwierciedla się w praktyce. Tryb przewidziany w tym przepisie został wykorzystany jedynie dwukrotnie: w procesie ratyfikacji traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony. O przeprowadzeniu procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji, przesądzać powinna zatem treść umowy międzynarodowej. Jeśli umowa wiąże się z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej, właściwy jest tryb szczególny.

### 5.3. Tryb uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji.

5.3.1. Ustawę o ratyfikacji decyzji uchwalono w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o ratyfikacji decyzji (druk sejmowy nr 37/VII kadencja) podniesiono, że „Decyzja Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. spełnia przesłanki określone w art. 12 ust. 2a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (...), zgodnie z którym ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej. Ponieważ decyzja spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 3), związanie Rzeczypospolitej Polskiej decyzją 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, powinno nastąpić w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, czyli ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”.

5.3.2. Według wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji, powinna być uchwalona w trybie art. 90 ust. 2-4 Konstytucji, gdyż skutkuje przekazaniem kompetencji władczych.

Należy zaznaczyć, że na etapie prac legislacyjnych zgłoszono poselski projekt uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji (druk sejmowy nr 114/VII kadencja). Uchwała przewidywała, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację zostanie uchwalona w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji. W uzasadnieniu wskazano, że decyzja „stwarza podstawę traktatową do przekazania na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa, chyba że rząd będzie chciał przed wejściem do strefy euro renegotjować TFUE w tym zakresie”. Projekt uchwały został odrzucony na 14 posiedzeniu Sejmu 10 maja 2012 r. Sejm przystąpił do procedowania nad ustawą w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Wątpliwości co do trybu uchwalenia ustawy zgłaszano także w toku prac legislacyjnych nad rządowym projektem ustawy o ratyfikacji (zob. pierwsze czytanie w Komisji do Spraw Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych – Biuletyn nr 125/VII kadencja oraz drugie czytanie – Sprawozdanie Stenograficzne z 14. posiedzenia Sejmu 10 maja 2012 r., s. 168-181). Posłowie odwoływali się m.in. do ekspertyz Biura Analiz Sejmu (zob. *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, „Przegląd Sejmowy”, nr 2/ 2012, s. 147-176; ich podsumowanie oraz kolejne ekspertyzy zamieszczono w „Przeglądzie Sejmowym”, nr 3/2012, s. 177-215).

Ostatecznie ustawa o ratyfikacji decyzji została uchwalona w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Jak wynika z przebiegu prac legislacyjnych, rozbieżność stanowisk dotyczyła tego, czy ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 89 ust. 1 Konstytucji, czy też w trybie przewidzianym w art. 90 ust. 2-4 Konstytucji. Zdaniem Rady Ministrów, przedkładającej projekt ustawy o ratyfikacji decyzji, wystąpienie przesłanki w postaci „członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej” wskazywało na adekwatność trybu przewidzianego w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Zdaniem wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji ma cechy umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż stwarza prawno-traktatową podstawę do przekazania organizacji międzynarodowej – Europejskiemu Mechanizmowi Stabilności – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

## 6. Przesłanki zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji.

### 6.1. Szczególny tryb ratyfikacji – art. 90 Konstytucji.

6.1.1. Analizowaną jednomyślną decyzję Rady można, z materialnego punktu widzenia, traktować jako *sui generis* umowę międzynarodową. Wynika to choćby z jej celu, jakim jest zmiana TFUE będącego umową międzynarodową. Należy też przyjąć, że decyzja Rady dotyczy – choć nie wprost – członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Można to uzasadnić, wskazując, że proponowane rozwiązanie tworzy nową sytuację w zakresie statusu dwóch grup państw członkowskich, tj. tych, które przyjęły euro, i tych, w których w obiegu nadal pozostają rodzime waluty. Ponadto z proponowanej zmiany TFUE wynikają istotne konsekwencje związane z przyjęciem wspólnej waluty euro. W tym sensie zasadność zastosowania instytucji ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie (art. 133 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 Konstytucji) nie budzi zastrzeżeń (zob. P. Czarny, *Opinie w sprawie Decyzji Rady Europejskiej, op. cit.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 165).

Według wnioskodawcy, zmiana dokonana decyzją Rady, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez TEMS oraz rozpatrywana w kontekście paktu fiskalnego, prowadzi do przekazania kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy, a w związku z tym ustawa o ratyfikacji decyzji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji.

6.1.2. W doktrynie przyjmuje się, że art. 90 Konstytucji został ustanowiony z myślą o stworzeniu konstytucyjnej podstawy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (zob. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 115; C. Mik, *Przekazanie kompetencji przez Rzeczpospolitą Polską na rzecz Unii Europejskiej i jego następstwa prawne (uwagi na tle art. 90 ust. 1 Konstytucji)*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 145). Stąd posługiwanie się w odniesieniu do art. 90 Konstytucji określeniami „klauzula europejska” czy też „klauzula integracyjna”, wskazującymi na wąskie rozumienie art. 90 Konstytucji. Przypisanie takiej roli art. 90 Konstytucji potwierdza przedłożony przez Prezydenta projekt ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy nr 3598/VI kadencja), w którym proponowano skreślenie art. 90 Konstytucji i uregulowanie kwestii członkostwa Polski w UE w nowym rozdziale: „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” (zob. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu*

*naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, red. P. Radzewicz, Warszawa 2010, s. 28).

Omawiany przepis nie miał w praktyce zastosowania w odniesieniu do organizacji międzynarodowych innych niż Unia Europejska, jakkolwiek rozważano taką możliwość przy okazji ratyfikacji przez Polskę statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (zob. *Opinie w sprawie ratyfikacji przez Polskę Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2001, s. 129-172), a także na tle umowy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki dotyczącej tzw. tarczy rakietowej (zob. R. Piotrowski, *Instalacja systemu obrony przeciwrakietowej w świetle Konstytucji RP*; J. Kranz, A. Wyrozumska, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej* [w:] *Dwugłos o aspektach prawnych tarczy antyrakietowej w Polsce*, „Państwo i Prawo” nr 7/2009, s. 20-49).

Tryb ratyfikacji przewidziany w art. 90 Konstytucji, jak wspomniano wcześniej, był zastosowany dwukrotnie: w procesie ratyfikacji traktatu akcesyjnego oraz Traktatu z Lizbony, przy czym w uzasadnieniu projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. zaznaczono, że procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony w Polsce powinna opierać się na postanowieniach art. 90 Konstytucji. „Przeprowadzenie procedury ratyfikacyjnej na podstawie art. 90, a nie na podstawie art. 89 Konstytucji RP, wynika z treści Traktatu z Lizbony, który zmienia w takim zakresie przedmiot regulacji dotychczasowych Traktatów stanowiących Unię Europejską, że oznacza to dalsze przekazanie, względnie modyfikacje przekazania «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach» na przyszłą, jednolitą organizację międzynarodową – Unię Europejską” (druk sejmowy nr 280/VI kadencja).

Ustawodawca, decydując o wyborze trybu, w którym zostanie uchwalona ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 2-4 Konstytucji) musi oprzeć się zatem na analizie treści umowy i jej skutków. O wyborze trybu decyduje charakter wprowadzanych regulacji. Niewątpliwie art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie wówczas, gdy spełni się przesłanka w postaci przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Zasadnicze kontrowersje zasadzają się na „wąskim”, bądź „szerokim” rozumieniu tej przesłanki, co oznacza w pierwszym wypadku, powiązanie art. 90 Konstytucji tylko z umowami międzynarodowymi, na podstawie których dochodzi wprost do przekazania kompetencji (zob. traktat akcesyjny czy Traktat z Lizbony), a w drugim, także z umowami, które skutkują zmianami zakresu przekazanych kompetencji lub zmianami sposobu wykonywania kompetencji wcześniej przekazanych.

6.2. Przekazanie kompetencji jako przesłanka zastosowania art. 90 Konstytucji – ujęcie doktrynalne.

Art. 90 ust. 1 składa się z trzech sekwencji zawierających określone, lecz ściśle ze sobą połączone treści normatywne: 1) Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej, 2) przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, 3) organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. „Norma Konstytucji mówiąca o przekazaniu («może przekazać») organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach oznacza akt, w wyniku którego RP rezygnuje z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie, dopuszczając do stosowania w tym zakresie, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), zwłaszcza do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez te organizacje. Dochodzi zatem do przekazania nawet nie poszczególnych kompetencji

(ustawodawczych, wykonawczych czy sądowych) organów państwowych, lecz kompetencji w niektórych sprawach. «Przekazanie» w tym rozumieniu nie oznacza natomiast przekazania suwerenności państwa polskiego na rzecz podmiotu międzynarodowego» (K. Działocha, *op. cit.*, uwaga 3 do art. 90).

W doktrynie podkreśla się, że przekazanie kompetencji polega z jednej strony na zrzeczeniu się przez państwo swej kompetencji w określonej dziedzinie na rzecz danej organizacji międzynarodowej, z drugiej zaś na jednoczesnym umożliwieniu tej organizacji wyłączności stanowienia w niektórych dziedzinach prawa obowiązującego bezpośrednio w porządku prawnym państwa i zapewnieniu mu pierwszeństwa przed innymi normami (w tym ustawowymi) prawa krajowego. Do przekazania kompetencji konieczne jest łączne spełnienie obu warunków. Nie każde zatem zaciągnięcie zobowiązania międzynarodowego prowadzi do przekazania kompetencji (zob. A. Wyrozumski, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz., Warszawa 2006, s. 78).

Według J. Barcza i J. Kranza, na przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji składają się następujące elementy: 1) otwarcie krajowego systemu prawnego na wyłączność kompetencji władczych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), kształtujących bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji – przede wszystkim w sferze jurysdykcji państw członkowskich); 2) trwała rezygnacja przez państwo z niektórych swych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach; 3) powierzenie organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji władczych, w tym również w zakresie szerszym niż kompetencje, z których państwo rezygnuje (zob. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” nr 4/2013, s. 23 i nast.).

Obszerne omówienie pojęcia „przekazywanie kompetencji” dokonał K. Wojtyczek, stwierdzając w podsumowaniu: „Przekazanie kompetencji oznacza powierzenie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu określonych kompetencji władczych wobec podmiotów podlegających władzy Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach należących do jej jurysdykcji. W rezultacie organizacja lub organ międzynarodowy sprawuje samodzielnie władzę nad podmiotami podległymi władzy zainteresowanych państw. Jednocześnie powstają bardzo złożone powiązania kompetencyjne między organizacją lub organem międzynarodowym a państwami członkowskimi, zapewniające skuteczność przekazanych kompetencji. W wyniku przekazania kompetencji organizacja lub organ międzynarodowy uzyskuje kompetencje, które nie odpowiadają w pełni dotychczasowym kompetencjom państw członkowskich. Władza organizacji i organów międzynarodowych wykracza znacznie poza sumę odpowiadających im kompetencji organów władzy państwowej i tworzy całkowicie nową jakość, umożliwiając realizację zadań publicznych, które nie mogą być realizowane przez poszczególne państwa samodzielnie ani nawet za pomocą tradycyjnych form współpracy międzynarodowej» (K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji...*, s. 206).

Interpretacja terminu „kompetencje organów władzy państwowej” musi uwzględniać przy tym cele art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przepis ten z jednej strony upoważnia państwo do przekazywania kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, a z drugiej strony przewiduje szczególną procedurę przekazywania tych kompetencji. Podstawowym celem prawodawczym jest umożliwienie państwu

skutecznego działania w stosunkach międzynarodowych o charakterze integracyjnym. Wykładnia nie może utrudniać zdolności państwa do podejmowania niezbędnych działań w stosunkach międzynarodowych, a w szczególności przystępowania do takich organizacji i pogłębiania integracji (*tamże*, s. 114).

Już z tej krótkiej prezentacji poglądów przedstawicieli doktryny wynika, że rozumienie przesłanki „przekazania kompetencji” nie jest jednolite i w związku z tym prowadzi do odmiennych konkluzji w kwestii zasadności stosowania, w odniesieniu do konkretnej umowy międzynarodowej, trybu przewidzianego w art. 90 ust. 2 Konstytucji.

### 6.3. Art. 90 Konstytucji w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego.

6.3.1. Trybunał Konstytucyjny, podkreślając szczególny charakter trybu uchwalania ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, nie dokonywał dotychczas interpretacji pojęć użytych w art. 90 Konstytucji. W dwóch kluczowych wyrokach (z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04 oraz z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108), Trybunał przyjął założenie, że do przekazania kompetencji już doszło, i skupiał się na tym, czy w ogóle przekazanie kompetencji było dopuszczalne z punktu widzenia zasady suwerenności oraz czy na tle konkretnej umowy międzynarodowej (traktat akcesyjny, Traktat z Lizbony) „przekazanie” odpowiada kryteriom wymienionym w art. 90 ust. 1 Konstytucji (w szczególności, czy doszło do przekazania kompetencji tylko w „niektórych sprawach”). Trybunał Konstytucyjny stanął przy tym na stanowisku, że art. 90 Konstytucji stanowi przejaw suwerennego otwarcia się ustrojodawcy konstytucyjnego na możliwe – pod określonymi warunkami – poszerzenie katalogu aktów prawa mającego powszechnie obowiązywać na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Jednak ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 Konstytucji nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją.

6.3.2. W uzasadnieniu wyroku z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04, odnoszącego się do konstytucyjności traktatu akcesyjnego, Trybunał stwierdził, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, przekazania kompetencji w całości spraw w danej dziedzinie, jak i jako zakaz przekazania kompetencji co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej. Konieczne jest więc precyzyjne określenie dziedzin oraz wskazanie zakresu kompetencji obejmowanych przekazaniem. Trybunał zastrzegł przy tym, że art. 90 ust. 1 Konstytucji nie może stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją, w szczególności w takim zakresie, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie mogłaby funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne („rdzeń” uprawnień).

6.3.3. Powyższe stanowisko Trybunał podtrzymał także w wyroku z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09, dotyczącym konstytucyjności Traktatu z Lizbony. Trybunał Konstytucyjny podzielił przy tym, wyrażony w doktrynie (na tle procesów integracyjnych) pogląd, że w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą i dopóki utrzymują pełną zdolność do

określania form wykonywania funkcji państwowych, współistotną kompetencji do „określania własnych kompetencji”, pozostaną w świetle prawa międzynarodowego podmiotami suwerennymi. Między państwami członkowskimi Unii Europejskiej zachodzą skomplikowane procesy wzajemnych zależności, związane z powierzeniem przez nie Unii części kompetencji organów władzy państwowej. Państwa te pozostają jednak podmiotami procesu integracji, zachowują „kompetencję kompetencji”, a modelem integracji europejskiej pozostaje forma organizacji międzynarodowej.

W uzasadnieniu wyroku o sygn. K 32/09, Trybunał wskazał również, że art. 90 Konstytucji 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 (pkt 2.1 w części III uzasadnienia). Istotą art. 90 Konstytucji jest bowiem gwarancyjny z punktu widzenia suwerenności Narodu i państwa sens zawartych w nim ograniczeń. Polegają one na tym, że przekazanie kompetencji organów władzy państwowej dopuszczalne jest: 1) jedynie na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, 2) jedynie w niektórych sprawach i 3) jedynie za zgodą parlamentu, ewentualnie suwerena działającego w trybie referendum ogólnokrajowego. Wymieniona tu triada ograniczeń konstytucyjnych musi być zachowana dla zapewnienia zgodności przekazania z ustawą zasadniczą. Art. 90 ust. 1 Konstytucji dopuszcza przekazanie kompetencji „na podstawie umowy międzynarodowej”. To znaczy, że przekazanie kompetencji może mieć miejsce w umowie międzynarodowej oraz w umowie międzynarodowej zmieniającej postanowienia tej umowy. 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.

6.3.4. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyróżniono także pojęcie „aktualizacja kompetencji”. Takiej kwalifikacji dokonał Trybunał Konstytucyjny, analizując zasadność ewentualnego zastosowania trybu art. 90 Konstytucji w toku uchwalania ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wyrok z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08). Trybunał Konstytucyjny nie podzielił poglądu, że skutkiem omawianego oświadczenia jest przekazanie kompetencji sądów albo – według innego sformułowania – uszczuplenie kompetencji orzeczniczych polskich sądów na rzecz instytucji organizacji międzynarodowej, którą jest Trybunał Sprawiedliwości. Skutkiem takiej kwalifikacji miałoby być wymaganie uchwalenia zaskarżonej ustawy w trybie art. 90 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny uznał, że kompetencja do poddania się procedurze prejudycjalnej w prawie trzeciego filara Unii Europejskiej została przejęta przez Rzeczpospolitą Polską wraz z całym TUE, za pośrednictwem traktatu akcesyjnego. „Oświadczenie składane na podstawie art. 35 ust. 2 TUE oznacza jedynie aktualizację tej kompetencji, nie zaś jej powstanie”. W doktrynie zwrócono uwagę, że praktycznie, na tle ustawy badanej w sprawie o sygn. Kp 3/08 wystąpiła sytuacja, gdy postanowienia umowy międzynarodowej dopuszczają możliwość przekazania kompetencji, ale jego skuteczność i wejście w życie uzależnione jest od odrębnej decyzji organów państwa polskiego (zob. P. Czarny, *O niektórych problemach proceduralnych związanych z „wielką” i „dużą” ratyfikacją umów międzynarodowych*, [w:] *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, red. R.M. Czarny, K. Spryszak, Toruń 2012, s. 365-367).

Trybunał Konstytucyjny zdefiniował pojęcie „kompetencja” na tle art. 189 Konstytucji. W postanowieniu z 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08 (OTK ZU nr 5/A/2009,

poz. 78), stwierdził, że kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu. W tym kontekście Trybunał podkreślił, że tak rozumianych kompetencji nie należy utożsamiać z funkcjami ustrojowymi organów (rolami spełnianymi w systemie konstytucyjnym), z zadaniami (tj. prawnie określonymi celami i następstwami funkcjonowania poszczególnych organów państwa) ani też z zakresami właściwości rzeczowej (przedmiotowo określonymi sferami działania).

Z powyższych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego wynika, że ocena charakteru umowy międzynarodowej oraz zaistnienia przesłanek określonych w art. 90 Konstytucji dokonywana jest przez Trybunał Konstytucyjny *a casu ad casum*. Trybunał Konstytucyjny przystąpił do interpretacji art. 90 Konstytucji, mając na uwadze przedmiot postępowania w niniejszej sprawie.

6.4. Zakres stosowania procedury przewidzianej w art. 90 ust. 2 Konstytucji – przekazanie kompetencji organów władzy państwowej.

6.4.1. Interpretacja art. 90 Konstytucji powinna uwzględniać, że przepis ten w intencji twórców Konstytucji, był podstawą otwarcia Polski na prawo międzynarodowe, w szczególności – jako klauzula integracyjna – miał umożliwić akcesję do UE. Obecnie po wejściu Polski do UE, pomimo swej lakoniczności, stał się on również klauzulą europejską, czyli przepisem określającym zasady funkcjonowania Polski w UE. Należy przy tym pamiętać, że współcześnie porządek prawny w Europie jest – dla państw należących do UE – porządkiem wieloskładnikowym: obejmującym normy traktatowe i stanowione przez instytucje unijne oraz w porządku krajowym. Jest to przy tym system dynamiczny: relacja między porządkiem unijnym i krajowym podlega ewolucji, wraz ze zmianami w prawie unijnym. Państwo przekazujące kompetencje musi więc zakładać, że sposób wykonywania kompetencji może się zmieniać. Tego wymaga sprawność funkcjonowania organizacji, jak i funkcjonowania państwa, a przy tym są to zmiany, które nie mogą być rozumiane jako „przekazanie kompetencji organów władzy państwowej” (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09).

Konstytucja określa relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym przede wszystkim zgodnie z zasadami dobra wspólnego, suwerenności, demokracji, państwa prawnego oraz przychylności prawa krajowego prawu międzynarodowemu. W oparciu o te zasady można wyprowadzić wniosek, że Polska otwiera się na porządek międzynarodowy. Efektem przekazania kompetencji jest zazwyczaj skomplikowany układ zależności między państwem, jego organami a organizacją międzynarodową. Dlatego przekazanie kompetencji zawsze należy oceniać z punktu widzenia zasad kształtujących tożsamość konstytucyjną. Gwarancją zachowania tożsamości konstytucyjnej Rzeczypospolitej pozostaje art. 90 Konstytucji i określone w nim granice przekazywania kompetencji (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09).

Podstawą przekazywania przez państwo polskie organizacjom międzynarodowym uprawnień polskich organów państwa są zasada państwowości oraz zasada suwerenności. Nowoczesne odczytanie zasady suwerenności i państwowości prowadzi do wniosku, że realizowanie konstytucyjnych zadań państwa, w szczególności zadań związanych z ochroną praw człowieka, wymaga otwarcia polskiego porządku prawnego na prawo międzynarodowe. Bez takiego otwarcia państwo polskie nie byłoby w stanie realizować tych zadań. Odczytanie to jest zbieżne przede wszystkim z deklarowaną w preambule Konstytucji potrzebą współpracy ze wszystkimi krajami oraz wyrażoną w art. 5 Konstytucji zasadą zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela, dlatego że w ten

sposób lepiej chronione i realizowane mogą być konstytucyjne wartości. Konstytucja określa nie tylko zasadniczy cel, jaki ma być realizowany przez otwarcie krajowego porządku prawnego na szeroko rozumiane prawo międzynarodowe, ale też podstawowe zasady określające sposób realizacji tego celu. Zasady te sformułowane są przede wszystkim w art. 89, art. 90 i art. 91 Konstytucji.

6.4.2. Na tle art. 90 Konstytucji powstają dwa zasadnicze problemy: po pierwsze, które z umów międzynarodowych, dotyczących kompetencji organów władzy państwowej (przekazujące, modyfikujące kompetencje lub ograniczające wykonywanie kompetencji) powinny być ratyfikowane w trybie art. 90 Konstytucji; po drugie, czy są kompetencje, których przekazywać nie można. Z punktu widzenia rozpatrywanej sprawy istotna jest przede wszystkim odpowiedź na pierwsze pytanie.

Z dotychczasowych wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego niewątpliwie wynika, że stosowanie szczególnego trybu określonego w art. 90 Konstytucji jest uzasadnione w wypadku modyfikacji zakresu kompetencji przekazanych jak i jego rozszerzenia (zob. wyrok z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09), ale nie wtedy, gdy dochodzi do aktualizacji kompetencji (zob. wyrok z 18 lutego 2009 r., sygn. Kp 3/08). Trybunał Konstytucyjny uznał ponadto, że art. 90 Konstytucji należy stosować także 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 (zob. wyrok o sygn. K 32/09).

Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając swoje dotychczasowe orzecznictwo oraz poglądy dotyczące szczególnej roli art. 90 Konstytucji, uznał, że konieczność stosowania art. 90 Konstytucji występuje, gdy: 1) przedmiotem umowy są kompetencje władcze, na podstawie których organy krajowe wydają akty prawne (w szczególności akty prawodawcze) wiążące podmioty podległe; 2) kompetencje zostają powierzone organizacji lub organowi międzynarodowemu (ponadnarodowemu); 3) skutkiem tego powierzenia jest możliwość wykonywania tych kompetencji przez tę organizację w taki sposób, że może ona wydawać akty prawne (przede wszystkim akty prawotwórcze) wiążące podmioty podległe i organy krajowe; 4) z reguły kompetencje powierzone nie są prostą sumą kompetencji przekazanych.

## 6.5. Kompetencja organu władzy państwowej.

6.5.1. Podstawowym warunkiem zastosowania art. 90 Konstytucji jest ustalenie, że przedmiotem umowy międzynarodowej są kompetencje organów władzy państwowej oraz ich przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Jeśli Trybunał Konstytucyjny ustali, że przedmiotem umowy międzynarodowej nie są w ogóle kompetencje organów władzy państwowej, to nie ma potrzeby rozważać, co znaczy ich przekazanie.

Według wnioskodawcy, pojęcie kompetencji należy rozumieć „jako uprawnienia władzy najwyższej do stanowienia prawa i wydawania nakazów zabezpieczonych przymusem. (...) chodzi zatem o formalną istotę władzy, tzn. wolę i jej realizację”.

Na tle tak ogólnej definicji niezbędne jest wskazanie bardziej konkretnych cech, które charakteryzują pojęcie „kompetencja” w kategoriach umożliwiających skonstruowanie pewnego wzorca, mogącego stanowić punkt odniesienia oceny, czy w konkretnej sytuacji doszło do przekazania kompetencji.

6.5.2. Pojęcie kompetencji nie jest prawnie zdefiniowane, a co więcej rzadko używane przez ustawodawcę w obowiązującym prawie. Natomiast pojęcie „kompetencja” jest od dawna używane w języku prawniczym. „Kompetencja” jest w różny sposób określana i definiowana w polskim prawoznawstwie, zarówno na gruncie teorii prawa, jak

i poszczególnych dogmatyk (zob. M. Zieliński, *Wykładnia prawa: Zasady, reguły, wskazówki*, Warszawa 2002, ss. 24-31; M. Matczak, *Z rozważań nad koncepcją normy kompetencyjnej* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa: Konstytucja*, red. A. Bator, Wrocław 1999, s. 201 i nast.; A. Bator, *Kompetencja w prawie i prawoznawstwie*, Prawo CCLXXXVII, Wrocław 2004; W. Jedlecka, *Suwerenność państw członkowskich a kompetencje wyłączne Unii Europejskiej* [w:] *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa*, red. W. Jedlicka, Wrocław 2004, s. 85-86).

Na złożoność terminu „kompetencja” użytego w art. 90 Konstytucji zwrócił uwagę K. Wojtyczek, wskazując, że termin „kompetencja” może oznaczać bardzo ogólnie rozumiane prawo do regulowania lub rozstrzygania spraw w określonym zakresie, zdefiniowanym według określonego kryterium. Kompetencja w tym rozumieniu obejmuje w praktyce pewien zbiór kompetencji i zostaje skonkretyzowana przez „kompetencję” rozumianą jako upoważnienie dla danego podmiotu do podjęcia określonego działania. Kompetencja w tym rozumieniu zakłada powierzenie ogólnej kompetencji określonemu podmiotowi w określonym zakresie. W tym wypadku kompetencja zostaje określona do bliżej określonego działania (zob. K. Wojtyczek, *op. cit.*, s. 107-108).

Pomimo występujących różnic można wskazać jednak elementy składające się na pojęcie kompetencji przyjmowane przez większość przedstawicieli prawa publicznego oraz przez orzecznictwo sądowe. Są to: a) istota kompetencji, czyli zdolność, możliwość działania, upoważnienie do działania; b) podmiot kompetencji, czyli przede wszystkim organ władzy publicznej, który ową możliwość, zdolność posiada; c) przedmiot kompetencji, czyli akt (czynność, zbiór czynności prawnych, ciąg działań).

Dla określenia treści aktu istotne jest pojęcie spraw, których akt ma dotyczyć. Akt może mieć bardzo zróżnicowane formy i dotyczyć stanowienia lub stosowania prawa. Może też polegać na podejmowaniu działań faktycznych. Upoważnienie do dokonania aktu (czynności) powiązane jest z określeniem warunków jego ważności. Często też powiązane jest z określeniem skutków aktu prawnego.

Określenie kompetencji, ustalenie treści norm kompetencyjnych zawsze dotyczy wskazanego indywidualnie (np. Rada Ministrów) lub rodzajowo (np. sąd) organu. Określenie przedmiotu oraz możliwości podjęcia aktu może mieć większy lub mniejszy poziom abstrakcji, jednak zawsze wskazuje na rodzaj uprawnień, obowiązków adresowanych do danego organu.

Zastosowanie powyższego określenia kompetencji do wykładni art. 90 Konstytucji napotyka na istotne trudności. Specyfika omawianej regulacji wiąże się z tym, że przekazanie dotyczyć może nie tylko przekazania pojedynczych kompetencji, ale określonego fragmentu władzy państwowej sprawowanego przez różne organy władzy. Ponadto kompetencje przejęte przez organizację międzynarodową (organ międzynarodowy) nie są prostą sumą kompetencji przekazanych – po stronie organizacji międzynarodowej powstają nowe kompetencje, niebędące dokładnym odpowiednikiem kompetencji przekazanych. I wreszcie, w umowie międzynarodowej stanowiącej podstawę działania organizacji nie zawsze możliwe jest precyzyjne wskazanie przekazanych kompetencji i określenie zasad ich wykonywania. Dotyczy to w szczególności sytuacji, w których Polska przystępuje do już istniejącej organizacji. Ten brak precyzji może wynikać, ze specyfiki organizacji, sposobu ujęcia jej celów, specyfiki jej organów i wreszcie z języka prawnego używanego w prawie międzynarodowym.

Z powyższych względów, funkcjonujące na gruncie teorii prawa i poszczególnych dogmatyk określenie kompetencji (norm kompetencyjnych) nie tworzy wystarczających kryteriów kontroli prawidłowości zastosowania trybu wskazanego w art. 90 Konstytucji. Kryteria te nie oddają bowiem istoty i *ratio legis* art. 90 Konstytucji, które polega przede wszystkim na powierzeniu przez Rzeczpospolitą Polską części władzy państwowej

organizacji międzynarodowej. W konsekwencji organizacja międzynarodowa i jej organy zyskują prawo do wykonywania władztwa publicznego względem polskich obywateli i polskich organów władzy publicznej.

6.5.3. Biorąc pod uwagę poglądy przedstawicieli doktryny i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że „kompetencja” na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji oznacza upoważnienie danego organu władzy publicznej do podjęcia określonych działań. Działanie te mają, co do zasady charakter władczy, związane są z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Akty te mogą ingerować w sferę prawnie chronionych dóbr jednostki. Ustalenie, czy chodzi o kompetencję w rozumieniu art. 90 Konstytucji, wymaga co najmniej wskazania organu, któremu ona przysługuje, podmiotów podległych kompetencji, treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych. Zważywszy, że w art. 90 ust. 1 Konstytucji mowa jest o kompetencjach „w niektórych sprawach”, samo określenie zakresu działania organu lub ogólnie sformułowane prawo organu do regulowania danej kategorii spraw nie stanowi kompetencji w rozumieniu tego przepisu. Nie może też być przedmiotem przekazania.

Odpowiadając na pytanie, czy decyzja Rady powinna być ratyfikowana w trybie wskazanym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, należy przede wszystkim ustalić, czy dotyczy ona kompetencji w przedstawionym powyżej znaczeniu. Tylko występowanie na gruncie decyzji Rady powyższych elementów mogłoby oznaczać, że mamy do czynienia z kompetencjami, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

Dokonując koniecznych ustaleń, należy mieć na uwadze złożony charakter sformułowania „kompetencje” użytego w art. 90 ust. 1 Konstytucji oraz wskazane uwarunkowania formułowania umów międzynarodowych, wiążących się z przekazaniem kompetencji. Skoro zakres przekazywanych kompetencji nie musi znajdować prostego odzwierciedlenia w treści umowy międzynarodowej, to należy założyć, że wskazane wyżej elementy kompetencji nie muszą być *expressis verbis* sformułowane w przepisie umowy międzynarodowej. Dlatego też kryterium weryfikującym spełnienie przesłanki art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także kryterium skutku umowy międzynarodowej albo aktu zrównanego z umową międzynarodową, np. decyzji Rady Europejskiej podjętej w trybie art. 48 ust. 6 TUE (tzw. procedura kładki). Jeżeli z umowy można wyprowadzić wniosek, że jej stosowanie daje podstawy do wyodrębnienia wskazanych wyżej elementów, należy przyjąć tryb zawarcia umowy określony w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

6.5.4. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, w świetle analizy treści decyzji Rady z punktu widzenia elementów, które muszą wystąpić, aby można mówić o „kompetencji organu władzy państwowej”, nie ma podstaw do stwierdzenia, że oceniana ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji Rady w sprawie zmiany art. 136 ust. 3 TFUE, prowadzi do przekazania „kompetencji organów władzy państwowej” w rozumieniu art. 90 Konstytucji. Z art. 136 ust. 3 TFUE nie wynika, aby kompetencje wcześniej przynależne właściwym organom władzy państwowej znalazły się w sferze właściwości organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. W przepisie tym nie ma mowy ani o organizacji międzynarodowej, ani o kompetencji organu władzy państwowej, która miałaby być przekazywana. Zmiana art. 136 TFUE nie spowodowała wystąpienia relacji podległości wobec organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego). Ta konstatacja eliminuje potrzebę interpretacji pozostałych pojęć użytych w art. 90 ust. 1 Konstytucji.

6.6. Zmiana umowy, na podstawie której doszło do przekazania kompetencji.

6.6.1. Szczególnym wypadkiem, wymagającym oceny z punktu widzenia art. 90 Konstytucji, jest zmiana umowy, na podstawie której przekazano kompetencje organów władzy państwowej. Zważywszy na niejednorodny charakter umów, które podlegają

ratyfikacji za zgodą wyrażaną w ustawie, zasadne jest przyjęcie na wstępie założenia, że nie każda zmiana umowy, na podstawie której doszło do przekazania kompetencji, musi być ratyfikowana w tym samym trybie (tj. w trybie art. 90 Konstytucji).

Z jednej strony art. 90 ust. 1 Konstytucji wyraźnie mówi, że uruchomienie szczególnego trybu następuje, jeśli dochodzi do przekazania kompetencji. Z drugiej strony przepis ten nie może być jednak interpretowany w sposób, który ogranicza jego stosowanie tylko do takiej sytuacji. Nie można wykluczyć, że na skutek zmiany umowy międzynarodowej dojdzie do tak istotnych zmian sposobu wykonywania kompetencji, że ich wykonywanie przez organizację międzynarodową będzie oznaczało przyznanie jej nowych kompetencji. Przyznanie to, nawet jeżeli nie będzie wprost przewidziane w umowie, będzie wynikało ze sposobu jej wykładni dokonywanego w oparciu o reguły akceptowane zarówno przez samą organizację jak i państwa ją tworzące.

Jeżeli jednak przedmiotem umowy międzynarodowej nie jest wprost przekazanie kompetencji, to uznanie, że pomimo to doszło do ich przekazania wymaga wskazania kompetencji organów władzy państwowej oraz reguł wykładni uzasadniających twierdzenie o ich przekazaniu. Z art. 90 Konstytucji nie wynika bowiem domniemanie, w myśl którego zmiana umowy zawartej w trybie art. 90 Konstytucji zawsze wymaga takiego samego trybu. Byłoby to niezgodne z brzmieniem art. 90 Konstytucji oraz jego wykładnią funkcjonalną dokonywaną w oparciu o wskazane wyżej podstawowe zasady Konstytucji, potwierdzające otwarcie polskiego prawa na prawo międzynarodowe.

6.6.2. Teza, że akt prawny przyjęty w określonej formie, powinien być zmieniany w takiej samej formie, nie może być uznana za wiążącą zasadę prawną, obowiązującą w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych wymienionych w Konstytucji. W polskim porządku prawnym można zaobserwować wprowadzenie tego rodzaju prawidłowości (np. w odniesieniu do ustaw), jednak nie znajduje ona zastosowania do wykładni art. 90 Konstytucji. Przyjęcie powyższej tezy jest dopuszczalne, jeśli mamy do czynienia z jedną określoną formą aktu prawnego. W takim wypadku zmiana tego aktu powinna następować w takiej samej formie. W wypadku umów międzynarodowych ich zawieranie, ratyfikowanie i wypowiedzanie następuje w drodze zróżnicowanych procedur. Ponadto art. 90 Konstytucji wprowadza normę szczególną względem wyżej sformułowanej tezy. Z woli ustrojodawcy, tryb wskazany w art. 90 Konstytucji ma być stosowany, jeśli przedmiotem umowy międzynarodowej jest przekazanie kompetencji. Wykładnia językowa przemawia więc za stosowaniem tego przepisu tylko wówczas, gdy zachodzi wskazana w nim przesłanka. W cytowanym przepisie brak jest dodatkowego zastrzeżenia, że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji dotyczy również wszelkich zmian tego rodzaju umowy. *A contrario* należy więc przyjąć, że jeżeli przedmiotem umowy zmieniającej nie jest przekazanie kompetencji, to tryb określony w art. 90 Konstytucji nie ma zastosowania. Rozumowanie *a contrario* wzmacnia konstytucyjna aksjologia oraz wykładnia celowościowa art. 90 Konstytucji. Podstawy konstytucyjnej aksjologii wskazują, że istota koncepcji ustrojodawcy wyklucza możliwość zastosowania trybu wskazanego art. 90 ust. 2 Konstytucji, gdy będzie miała miejsce jakakolwiek zmiana umowy.

Podobnie postąpił ustawodawca. W art. 25 ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych przyjął, że zmiana zakresu obowiązywania umowy międzynarodowej za zgodą, o której mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji, „wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”. Nie ma tu zatem mowy o „takim samym trybie”. Nie można zatem wykluczyć, że zmiana umowy międzynarodowej przyjętej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji nastąpi w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji, jeśli na podstawie umowy miałyby dojść do przekazania kompetencji organów państwa.

Dodać należy, że akceptacja tezy o konieczności zastosowania art. 90 Konstytucji do zmiany umowy zawartej w tym trybie skutkowałaby przyjęciem, że także odwrotna

operacja („zwrot kompetencji”) wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji.

Teza wnioskodawcy o tożsamości formy nie znajduje też uzasadnienia na gruncie prawa międzynarodowego.

6.6.3. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia art. 90 Konstytucji wspiera zasada przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 27 maja 2003 r., sygn. K 11/03, stwierdził, że wykładnia obowiązującego ustawodawstwa powinna uwzględniać tę konstytucyjną zasadę wywodzoną z preambuły oraz art. 9 Konstytucji. Konstytucyjnie poprawne i preferowane jest takie interpretowanie prawa, które służy realizacji wskazanej zasady konstytucyjnej. W wyroku z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, Trybunał zaznaczył, że wykładnia przychylna prawu europejskiemu w żadnej sytuacji nie może prowadzić „do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję”. W tym kontekście należy też przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego wyrażone w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04 (OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3). TK stwierdził: „Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej”.

6.6.4. Podsumowując, nawet jeżeli przyjąć, że w wypadku zmiany umowy, której przedmiotem było przekazanie kompetencji organów władzy państwowej, istnieje swoiste domniemanie, że również na podstawie tej zmiany dochodzi do przekazania kompetencji, to jest to domniemanie względne i w niniejszej sprawie nie można go przyjąć. Nie można wysnuć generalnej zasady, że zgoda na zmianę umowy ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji, musi być wyrażona w tym samym trybie. Przyjęcia interpretacji, w myśl której każda zmiana umowy przenoszącej kompetencje ma się odbywać w tym samym trybie, tj. na podstawie art. 90 Konstytucji, jak wskazano wcześniej, nie uzasadnia brzmienie tego przepisu ani jego funkcjonalna wykładnia. Konieczności stosowania art. 90 Konstytucji, w wypadku każdej zmiany umowy przenoszącej kompetencje, nie wymagają także wskazane wcześniej zasady konstytucyjne określające relacje między prawem międzynarodowym i prawem krajowym.

## 7. Analiza zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z Konstytucją.

### 7.1. Zarzut i wzorzec.

Zdaniem wnioskodawcy, ustawa o ratyfikacji decyzji jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji w zakresie trybu, w jakim zakwestionowana ustawa została uchwalona, ze względu na stworzenie prawno-traktatowych podstaw do przekazania organizacji międzynarodowej – EMS – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, „a to w kwestii zarządzania warunkami uczestnictwa Polski w unii walutowej, przyznanie organom tegoż Europejskiego Mechanizmu Stabilności kompetencji władczych do decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Obrachunkowego”.

Na wstępie należy stwierdzić, że wskazanie art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji jako wzorca związkowego, bez dodatkowego uzasadnienia, prowadzi do wniosku, że przedstawiona argumentacja, mająca przemawiać za naruszeniem art. 90 Konstytucji, odnosi się również do art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji.

W tym kontekście należy zauważyć, że z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji można wywieść dwie normy. Pierwsza z nich ustala kwestię większości oraz kworum w wypadku uchwalania ustaw; regulacja ta odnosi się wyłącznie do Sejmu (odpowiednie zastosowanie art. 120 Konstytucji w postępowaniu w Senacie wynika z art. 124 Konstytucji). Druga norma, którą można wywieść z brzmienia art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji, jest następująca: ustawy nie są uchwalane zwykłą większością głosów, gdy Konstytucja przewiduje inną większość lub kworum. Pierwsza norma stanowi zatem regułę podstawową, która znajduje zastosowanie, jeśli inny przepis Konstytucji nie przewiduje odmienną większość. Taki wyjątek stanowi właśnie art. 90 ust. 2 Konstytucji. Jak trafnie podnosi Sejm, wspólna (związkowa) rekonstrukcja wzorca kontroli w kontekście postawionego przez wnioskodawcę zarzutu (zasadność zastosowania trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji) jest zatem możliwa wyłącznie na podstawie art. 90 oraz art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji. A zatem wzorzec kontroli tworzą art. 90 Konstytucji w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

## 7.2. Aspekt formalny – procedura kładki.

Decyzja Rady została podjęta w trybie uproszczonym, przewidzianym w art. 48 ust. 6 TUE, który zezwala Radzie Europejskiej, stanowiącej jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i, w niektórych wypadkach, Europejskim Bankiem Centralnym, przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub niektóre postanowienia części trzeciej TFUE. Decyzja taka nie może zwiększać kompetencji przyznanych Unii w traktatach, a jej wejście w życie jest uzależnione od późniejszego jej zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii może nastąpić w trybie zwykłej procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii (art. 48 ust. 2-5 TUE).

Na taki tryb zmiany TFUE Rzeczpospolita Polska wyraziła zgodę, ratyfikując traktaty stanowiące podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, w szczególności Traktat z Lizbony. W wyroku z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09, Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przewidziany w art. 48 ust. 6 TUE uproszczony tryb zmiany TFUE odpowiada wymogom zawartym w art. 90 ust. 1 Konstytucji, gdyż dopuszcza zmianę na podstawie decyzji Rady tylko w wypadkach, w których nie prowadzi to do zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Ewentualne przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach w wyniku tej zmiany byłoby możliwe jedynie z zachowaniem zasad określonych w art. 90 Konstytucji dotyczących przekazania kompetencji na podstawie umowy międzynarodowej. „Jednakże jakiegokolwiek przekazanie kompetencji w tym przypadku nie jest możliwe, ponieważ artykuł 48 ustęp 6 akapit trzeci Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że przedmiotowa decyzja nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. Nie nastąpi więc przekazanie «kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach». Nie chodzi zatem o przekazanie kompetencji”. Decyzja Rady w motywie 6 podkreśla, że: „Zmiana dotyczy jednego z postanowień zawartych w części trzeciej TFUE i nie zwiększa kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”.

Ten formalny aspekt regulacji, z oczywistych względów, nie może przesądzić oceny w kwestii konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji. Jednakże wiąże się z oceną, której dokonał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle, dotyczącym m. in. zasadności zastosowania uproszczonego trybu (art. 48 ust. 6 TUE) zmiany art. 136 TFUE (zob. pkt 7.4 w części III niniejszego uzasadnienia).

### 7.3. Zmiana art. 136 TFUE – brak przeniesienia kompetencji organów władzy.

7.3.1. Wnioskodawca wskazuje, że przedmiotem przekazania na rzecz organizacji międzynarodowej, jaką jest Europejski Mechanizm Stabilności, są: 1) kompetencje władcze w zakresie decydowania o warunkach uczestnictwa Polski w unii walutowej, 2) rozszerzenia, w stosunku do Polski, jurysdykcji TSUE oraz Trybunału Obrachunkowego; 3) ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej, 4) uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, zakres zmiany wprowadzonej w art. 136 TFUE, odpowiada kryterium, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Jednocześnie analiza charakteru nowej regulacji prowadzi do wniosku, że zmiana ta nie oznacza przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przedmiotem decyzji Rady nie były kompetencje organów władzy państwowej, nie mogło więc dojść do ich przekazania. Skoro jednak na podstawie decyzji Rady doszło do zmiany art. 136 TFUE, można rozważać, czy zmiana ta, jak stwierdza wnioskodawca, stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (EMS) kompetencji organów władzy państwowej w przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny rozumieniu art. 90 Konstytucji. Przypomnijmy, że według art. 136 ust. 3 TFUE, „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”.

7.3.2. Trybunał Konstytucyjny, uwzględniając dotychczasowe ustalenia, nie podzielił zarzutów wnioskodawcy. Przede wszystkim należy podkreślić, że dodana do art. 136 ust. 3 TFUE norma nie wskazuje ani organizacji międzynarodowej, ani organu takiej organizacji, której miałyby zostać przekazane kompetencje przysługujące organom władzy państwowej. Przepis ten jest adresowany do państw członkowskich UE, których walutą jest euro; nie nakłada natomiast nowych obowiązków lub zadań i nie przewiduje nowych obszarów działalności lub odpowiedzialności czy to Unii Europejskiej jako całości, czy też jej konkretnych instytucji (warto zauważyć, że żadna z instytucji Unii nie została w tym przepisie wymieniona). Znaczenie tego przepisu sprowadza się do uznania kompetencji państw członkowskich, których walutą jest euro, do zawierania między sobą traktatów. Polska, jako kraj nienależący do strefy euro, nie jest w tej chwili adresatem zawartej w tym przepisie normy, nie będzie uczestniczyć (nie uczestniczyła) w tworzeniu EMS i nie może być beneficjentem udzielanej przez niego pomocy.

7.3.3. Normie tej brakuje również drugiego istotnego z punktu widzenia art. 90 ust. 1 Konstytucji elementu, polegającego na wskazaniu dziedziny i zakresu przekazania kompetencji. Wysoki stopień ogólności nowo wprowadzanego postanowienia nie pozwala na stwierdzenie, że Unia czy też jej instytucje uzyskały nowe kompetencje do stanowienia prawa czy też podejmowania innych aktów władczych skutecznych względem państw członkowskich lub ich obywateli; żaden z tych organów nie został nawet w tym przepisie wymieniony. Z art. 136 ust. 3 TFUE wynika, że jest to podstawa działania państw, a nie instytucji. Świadczy o tym sformułowanie tego przepisu i porównanie z art. 136 ust. 1 TFUE.

Poza zakresem normatywnym postanowienia wprowadzanego do TFUE na mocy decyzji Rady, której dotyczy kwestionowana w niniejszym postępowaniu ustawa o ratyfikacji decyzji, pozostaje natomiast zagadnienie udziału organów UE w EMS. Ich kompetencje w tym mechanizmie kształtuje bowiem nie podawana w wątpliwość zmiana TFUE, ale dopiero konkretne postanowienia TEMS. Należy raz jeszcze z całą mocą podkreślić, że art. 136 ust. 3 TFUE stanowi tylko wyraz uznania kompetencji państw

członkowskich, do których jest adresowany.

7.3.4. Wnioskodawca podniósł, że dodany na mocy decyzji Rady ust. 3 w art. 136 TFUE powinien być odczytywany w połączeniu z postanowieniami zawartego przez państwa członkowskie strefy euro TEMS, ponieważ to z jego treści wynika przekazanie kompetencji Komisji Europejskiej, EBC i TSUE.

W ocenie Trybunału, stanowisko to opiera się jednak na błędnym założeniu, że art. 136 ust. 3 TFUE zawiera zobowiązanie się państw członkowskich strefy euro do uczestniczenia w mechanizmie stabilizacyjnym i tym samym z chwilą przystąpienia do strefy euro Polska będzie prawnie zobowiązana do ratyfikacji TEMS. Tak daleko idącego znaczenia normie tej nie można jednak przypisać; z uznania kompetencji państw członkowskich strefy euro do stworzenia mechanizmu stabilizacyjnego nie sposób jeszcze – przy obecnym brzmieniu art. 136 ust. 3 TFUE – wysnuć wniosku o obowiązkowym uczestnictwie w tym instrumencie.

Art. 136 TFUE znajduje się w części III, tytule VIII, rozdziale IV zatytułowanym: „Postanowienia szczególne dla Państw Członkowskich, których walutą jest euro”. Trybunał Konstytucyjny zauważa, że norma art. 136 ust. 3 TFUE zaktualizuje się dla Polski z chwilą przyjęcia euro, do czego Polska zobowiązała się w traktacie akcesyjnym. Jej treść – poddana dokładniejszej ocenie poniżej – nie ulegnie jednak wówczas zmianie i nadal będzie się sprowadzać przede wszystkim do rozgraniczenia kompetencji państw członkowskich od kompetencji wyłącznych UE w zakresie prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro.

7.3.5. Niepokój wnioskodawców wzbudza dodatkowo motyw 7 TEMS, w myśl którego wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami EMS. W konsekwencji wejścia do strefy euro, państwa członkowskie powinny stać się członkami EMS mającymi te same pełne prawa i obowiązki, jak państwa strony. Motyw ten nie może być jednakże odczytywany w oderwaniu od postanowień normatywnych zawartych w TEMS, w szczególności jego art. 47, przewidującego obowiązek ratyfikacji traktatu przez przystępującą stronę. Jak stwierdzono wcześniej, przystąpienie do TEMS jest możliwe wyłącznie z inicjatywy państwa, któremu uchylono derogację (zob. pkt 4.2 w części III niniejszego uzasadnienia).

7.3.6. Nie sposób również – w ocenie Trybunału Konstytucyjnego – podzielić wątpliwości wnioskodawcy odnoszących się do zmiany zasad przystąpienia do strefy euro, do czego Polska zobowiązała się, ratyfikując traktat akcesyjny. W ślad za uznaniem kompetencji państw członkowskich strefy euro do zawarcia umowy o ustanowieniu mechanizmu stabilizacyjnego nie zostały bowiem zmienione zasady traktatowe, na jakich przystąpienie to może nastąpić (kryteria konwergencji, art. 140 TFUE i protokół nr 13 do TUE); w szczególności dodany art. 136 ust. 3 TFUE nie uzależnia możliwości przyjęcia euro od (uprzedniej) ratyfikacji TEMS.

Ewentualne przekazanie kompetencji Komisji Europejskiej, EBC oraz TSUE na mocy postanowień tego traktatu mogłoby tym samym nastąpić dopiero przez jego ratyfikację. Z uwagi na to, że art. 136 ust. 3 TFUE ani nie zobowiązuje Polski do ratyfikacji TEMS, ani nie tworzy podstawy przekazania organom unijnym kompetencji w ramach mechanizmu stabilizacyjnego, ocena konkretnych rozwiązań zawartych w tym traktacie, w szczególności z punktu widzenia przekazania kompetencji, nie mieści się jednak w zakresie niniejszego postępowania. Należy w tym miejscu zauważyć, że najdalej idące wątpliwości podnoszone przez C. Mika (zob. *Opinie...*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 158), odnoszące się do kompetencji EMS, dotyczą sytuacji skorzystania przez państwo członkowskie z udzielanego przez niego mechanizmu pomocowego, nie zaś dopuszczalności utworzenia takiego instrumentu bądź zasad

uczestnictwa w nim. Ocena taka mogła zostać dokonana dopiero w ramach ewentualnego badania zgodności z Konstytucją ustawy upoważniającej do ratyfikacji TEMS.

7.3.7. Nawet gdyby przyjąć za J. Barczem i K. Kubuj (zob. *Opinie...*, *op. cit.*, „Przegląd Sejmowy” nr 2/2012, s. 163-164), że z art. 2 TEMS wynika obowiązek państw przystępujących do strefy euro jednoczesnego przystąpienia do TEMS, to brak jest jakiegokolwiek wiążącej Polskę normy prawa międzynarodowego lub unijnego, która nakazywałaby przestrzeganie norm zawartych w traktacie międzynarodowym, którego Polska nie jest stroną. Podstawy takiej nie mogą tworzyć TUE i TFUE, ponieważ TEMS nie należy do prawa unijnego tworzonego w ramach kompetencji prawodawczych przysługujących UE. W szczególności za taką podstawę nie może zostać uznany nowo dodany art. 136 ust. 3 TFUE. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że norma uznająca kompetencję państw członkowskich strefy euro, wynikającą z ich suwerenności, do zawarcia umowy takiej, jak TEMS, nie może być interpretowana w ten sposób, by nakładała ona na państwa nieuczestniczące w tworzeniu tego mechanizmu prawny obowiązek przystąpienia do niego.

Skoro znaczenie art. 136 ust. 3 TFUE ogranicza się tylko do oddzielenia kompetencji do zawierania umów międzynarodowych przysługujących państwom członkowskim od kompetencji wyłącznych do prowadzenia polityki pieniężnej strefy euro przeniesionych na UE na podstawie art. 3 ust. 1 lit. c TFUE, to art. 136 ust. 3 TFUE musi być rozumiany w ten sposób, że także państwom członkowskim objętym derogacją nadal przysługuje wynikająca z ich suwerenności kompetencja do zawierania i przystępowania do umów międzynarodowych o tyle, o ile nie narusza to kompetencji wyłącznych UE określonych w TFUE.

7.3.8. Analiza treści decyzji Rady prowadzi do konkluzji, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie przekazuje kompetencji organów władzy państwowej w przyjętym przez Trybunał Konstytucyjny rozumieniu art. 90 Konstytucji. Decyzja Rady potwierdza jedynie kompetencję państw członkowskich do ustanowienia mechanizmu stabilności; sama Unia nie zyskuje żadnych uprawnień, których nie miałaby przed wejściem tej decyzji w życie. Uzależnienie pomocy finansowej od spełnienia rygorystycznych warunków ma jedynie zapewnić, by pomoc udzielana była w zgodzie z prawem Unii. Nowy przepis traktatowy nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji; nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie zmiany TFUE.

Można zgodzić się, że dopiero TEMS stwarza taką możliwość, ale w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego samo „stworzenie możliwości” nie jest równoznaczne z przekazaniem kompetencji. Podobny poniekąd problem rozstrzygał Trybunał Konstytucyjny w powoływanym już wyroku z 24 listopada 2010 r., o sygn. K 32/09. TK stwierdził (badając Traktat z Lizbony), że zarzuty wnioskodawcy dotyczą możliwości stosowania postanowień traktatu w sposób rozszerzający zakres kompetencji już przekazanych, „odnoszą się zatem do wyobrażeń wnioskodawców na temat sposobu stosowania traktatu w przyszłości. Trybunał Konstytucyjny nie jest powołany do oceny hipotetycznego sposobu stosowania Traktatu z Lizbony. Tego rodzaju praktyka pozostaje poza zakresem właściwości sądu konstytucyjnego dopóty, dopóki nie przejawia się w postaci konkretnych regulacji podlegających na mocy art. 188 Konstytucji kontroli sprawowanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wnioski odnoszące się do potencjalnego stosowania traktatu w sposób z traktatem sprzeczny wykraczają poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego” (zob. pkt 2.6 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 32/09).

Decyzja, czy wiązać się TEMS, a także w jakiej procedurze (ratyfikacyjnej), zostanie podjęta w przyszłości. Również 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). Dlatego też analiza treści TEMS nie może determinować oceny ustawy o ratyfikacji decyzji. Zasadnicze znaczenie ma regulacja przewidziana w decyzji Rady, zmieniającej art. 136 ust. 3 TFUE.

Gdyby nawet przyjąć, że już sam art. 136 ust. 3 TFUE stworzył podstawy do modyfikacji warunków przystąpienia Polski do strefy euro (przez stworzenie podstawy utworzenia mechanizmu i obowiązek przystąpienia do TEMS, bez szansy jego renegocjacji), to należy zgodzić się, że od strony formalnej przekazanie kompetencji nastąpi dopiero wraz z ratyfikacją TEMS. Mając na względzie dynamikę sytuacji w UE, nie można wykluczyć, że w przyszłości warunki przystąpienia do strefy euro mogą zostać zmienione. Wyrażenie zgody na ratyfikację decyzji Rady w trybie art. 90 Konstytucji można by interpretować jako uznanie, że doszło do przekazania kompetencji i wyrażenia zgody na „przyszłe”, nie do końca określone warunki wstąpienia. To rodziłoby niebezpieczeństwo udzielenia „zgody blankietowej” i wątpliwość, czy z chwilą wstępowania do strefy euro istniałyby podstawy do dodatkowej deklaracji Polski w kwestii przystąpienia do TEMS.

7.3.9. Mając na względzie, że ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi do przekazania kompetencji organów władzy w rozumieniu art. 90 Konstytucji, zastosowanie trybu przewidzianego w tym przepisie nie byłoby uzasadnione. Za właściwy tryb uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji należy uznać tryb przewidziany w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Zastosowanie trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji może okazać się uzasadnione w przyszłości, tj. w momencie przystąpienia do strefy euro i podjęcia decyzji o związaniu się TEMS. Decyzje w tej kwestii będą wymagały także rozważenia wprowadzenia zmian w Konstytucji, dotyczących pozycji Narodowego Banku Polskiego i Trybunału Stanu.

#### 7.4. Pytanie prejudycjalne przed TSUE w sprawie Pringle.

7.4.1. Stanowisko Trybunału Konstytucyjnego koresponduje ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości UE, wyrażonym w uzasadnieniu wyroku z 27 listopada 2012 r. w sprawie Pringle. Należy podkreślić, że Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konstytucyjności ustawy o ratyfikacji decyzji, uznał za wiążące stwierdzenie TSUE, że zmiana art. 136 ust. 3 TFUE nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji (motyw 73 wyroku), jak również ustalenia TSUE w kwestii ważności i wykładni decyzji Rady.

Trybunał Sprawiedliwości, odpowiadając na wątpliwości przedstawione przez irlandzki *Supreme Court*, stwierdził brak okoliczności podważających ważność decyzji Rady oraz uznał, że postanowienia traktatów (tj. art. 4 ust. 3 i art. 13 TUE oraz art. 2 ust. 3, art. 3 ust. 1 lit. c i art. 3 ust. 2, art. 119-123 i 125-127 TFUE), a także zasada ogólna skutecznej ochrony sądowej nie stoją na przeszkodzie zawarciu między państwami członkowskimi, których walutą jest euro, takiej umowy jak TEMS zawarty w Brukseli 2 lutego 2012 r., ani ratyfikacji owego traktatu przez te państwa członkowskie. Prawo państwa członkowskiego do zawarcia i ratyfikacji wskazanego traktatu nie jest przy tym uzależnione od wejścia w życie decyzji Rady.

7.4.2. TSUE stwierdził po pierwsze, że postanowienia TUE i TFUE nie powierzają Unii szczególnej kompetencji do utworzenia takiego mechanizmu stabilności jak przewidziany w decyzji Rady. Wprawdzie art. 122 ust. 2 TFUE uprawnia Unię do udzielania jednostkowej pomocy finansowej państwom członkowskim napotykałym trudności lub zagrożonym poważnymi trudnościami z powodu klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza ich kontrolą, jednakże przepis ten nie stanowi właściwej podstawy prawnej utworzenia takiego mechanizmu stabilności, jak przewidziany w tej decyzji. Zarówno bowiem stały charakter tego mechanizmu, jak i cel w

postaci zapewnienia stabilności finansowej strefy euro jako całości stoją na przeszkodzie jego powołaniu na podstawie wskazanego postanowienia TFUE. Wprowadzie art. 143 ust. 2 TFUE również pozwala Unii, pod pewnymi warunkami, udzielać państwom członkowskim pomocy wzajemnej, ale postanowienie to dotyczy tylko państw członkowskich, których walutą nie jest euro. W odniesieniu do pytania, czy Unia mogłaby ustanowić mechanizm stabilności analogiczny do przewidzianego w decyzji Rady na podstawie art. 352 TFUE, Trybunał stwierdził, że Unia nie skorzystała z kompetencji przysługującej jej na mocy tego postanowienia, a ono samo w żadnym razie nie nakłada na Unię zobowiązania do działania.

7.4.3. Odnosząc się do zagadnienia zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach na podstawie postanowienia dodawanego decyzją Rady, Trybunał stwierdził, że art. 136 ust. 3 TFUE potwierdza istnienie kompetencji państw członkowskich 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. Tym samym zmiana nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, ponieważ nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie tej zmiany TFUE. TSUE zwrócił uwagę, że nawet jeżeli TEMS przewiduje udział instytucji Unii, w szczególności Komisji i EBC, nie powoduje to w każdym razie nieważności decyzji Rady, która dopuszcza jedynie utworzenie przez państwa członkowskie mechanizmu stabilności i milczy na temat ewentualnej roli w tym mechanizmie instytucji Unii.

Trybunał Sprawiedliwości podkreślił z całą mocą, że skoro ani art. 122 ust. 2 TFUE, ani żadne inne postanowienie TUE lub TFUE nie powierzają Unii szczególnej kompetencji do utworzenia stałego mechanizmu stabilności tego rodzaju jak EMS, państwa członkowskie są w świetle art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 2 TUE uprawnione do podejmowania działań w tej dziedzinie. Zmiana art. 136 TFUE na mocy art. 1 decyzji Rady potwierdza jedynie kompetencję przysługującą państwom członkowskim, nie powierza im natomiast żadnej nowej kompetencji. Stąd też zawarcie traktatu takiego jak TEMS jest dopuszczalne, nawet gdyby zaskarżona decyzja nie weszła w życie. TSUE zwrócił przy tym uwagę, że ustanowienie EMS nie narusza także 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.

7.4.4. TSUE odniósł się również do relacji EMS i art. 125 TFUE, zgodnie z którym Unia lub państwo członkowskie „nie odpowiada za zobowiązania” innego państwa członkowskiego ani „ich nie przejmuje”. W ocenie TSUE z normy tej wynika, że postanowienie to nie zakazuje Unii i państwom członkowskim wszelkich form pomocy finansowej dla innych państw członkowskich. Zakazuje ono Unii i państwom członkowskim udzielania jedynie takiej pomocy finansowej, która skłaniałaby korzystające z niej państwo członkowskie do odejścia od zrównoważonej polityki budżetowej. Natomiast art. 125 TFUE nie zakazuje udzielania pomocy finansowej przez państwo lub państwa członkowskie innemu państwu członkowskiemu, które nadal ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli, jeżeli warunki udzielenia owej pomocy skłaniają to państwo do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. Udzielenie pomocy finansowej w ramach mechanizmu stabilności takiego jak EMS jest zatem zgodne z art. 125 TFUE, pod warunkiem że okaże się niezbędne do zapewnienia stabilności finansowej strefy euro w całości i podlega rygorystycznym warunkom. Instrumenty wsparcia na rzecz stabilności, jakie EMS może zastosować na podstawie art.

14-18 TEMS, wskazują, iż nie będzie on gwarantem zobowiązań finansowych państwa członkowskiego beneficjenta. Państwo to nadal będzie ponosić odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli.

7.4.5. Podsumowując, TSUE stwierdził jednoznacznie, że prawo UE nie sprzeciwia się zawarciu przez część państw członkowskich takiej umowy międzynarodowej jak TEMS (stwierdził również, że jest to zgodne z zasadą lojalności). TSUE potwierdził również, że zaangażowanie instytucji unijnych (Komisji Europejskiej, EBC i samego Trybunału) jest zgodne z prawem UE, nie wiąże się z przekazaniem Unii żadnych kompetencji władczych oraz odpowiada kompetencjom, którymi instytucje dysponują na podstawie TUE i TFUE. To znaczy, że z ustanowieniem EMS nie wiąże się powierzenie EMS kompetencji władczych.

#### 7.5. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego.

W kontekście rozpoznawanego wniosku należy zwrócić uwagę na wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej: FTK) z 12 września 2012 r., sygn. akt 2 BvR 1390/12, zważywszy na podobieństwo (choć nie identyczność) sytuacji, w jakiej znalazło się inne państwo członkowskie, i zakres rozstrzyganych przed FTK zagadnień.

Kontroli konstytucyjności przez FTK podlegała ustawa wyrażająca zgodę na zatwierdzenie decyzji Rady. Rząd niemiecki zaproponował uchwalenie tej ustawy w trybie zwykłym (art. 23 ust. 1 w powiązaniu z art. 59 ust. 1 ustawy zasadniczej), podkreślając w swym uzasadnieniu, iż nie dochodzi do przeniesienia praw zwierzchnich. „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” (pkt 236).

FTK, stwierdzając konstytucyjność tej ustawy, doszedł do konkluzji analogicznych jak TSUE. FTK podkreślił przede wszystkim, że nowy ust. 3 art. 136 TFUE ustanowił jedynie podstawę prawną powołania mechanizmu stabilności, który będzie mógł być uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne dla ochrony stabilności finansowej strefy euro jako całości, a udzielana przez niego pomoc podlega „rygorystycznym warunkom”. FTK sformułował zasadniczą konkluzję, stwierdzając, że z postanowieniami ust. 3 art. 136 TFUE nie wiąże się żadne przekazanie praw zwierzchnich przez RFN, w związku z tym co do zasady nie można odwoływać się do kryteriów oceny wynikających z zasady demokracji ustawy zasadniczej: „Z uchwaleniem ustawy dotyczącej art. 136 ust. 3 TFUE nie wiąże się powierzenie przez Bundestag innym aktorom kompetencji polityczno-budżetowych. (...) Sam art. 136 ust. 3 TFUE nie powołuje mechanizmu stabilności, lecz jedynie otwiera możliwość dla państw członkowskich ustanowienia takiego mechanizmu na podstawie międzynarodowo-prawnej. W związku z tym w żadnym wypadku nie dochodzi do powierzenia kompetencji instytucjom Unii Europejskiej” (zob. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji...*, s. 23 i nast.).

Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny Austrii w wyroku z 16 marca 2013 r., SV-2/12-18.

## 7.6. Podsumowanie.

7.6.1. Trybunał dostrzega, że chociaż TEMS został zawarty przez państwa członkowskie, których walutą jest euro, poza ramami prawnymi przewidzianymi w traktatach stanowiących podstawę funkcjonowania Unii Europejskiej, a znaczenie normatywne dodanego art. 136 ust. 3 TFUE polega na uznaniu i potwierdzeniu dopuszczalności zawierania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej tego typu umów międzynarodowych, powołanie EMS zmieniło w rzeczywistości architekturę Unii Gospodarczej i Walutowej. Powstanie tej instytucji wzmocniło powiązania między państwami sygnatariuszami TEMS. Nie ulega wątpliwości, że istnienie stałego mechanizmu ratunkowego dla państw, które popadły w poważne trudności finansowe, będzie miało wpływ na zasady rozwiązywania problemów z ich wypłacalnością. O ile dotknięte nimi państwo złoży wniosek o udzielenie pomocy z EMS, zostanie ono poddane surowym rygorom dotyczącym wykorzystania tej pomocy, których przestrzeganie nadzorować będą również instytucje europejskie. Państwa przystępujące do TEMS zobowiązują się przy tym, już w chwili podpisania TEMS, do pokrycia swojego udziału w kapitale tej instytucji, a także do wniesienia – po spełnieniu dalszych przesłanek – środków na pokrycie kapitału subskrybowanego, a nawet pokrycia udziałów niewypłacalnych państw członków. Wiąże się to ze znacznym obciążeniem budżetowym dla zobowiązanych państw.

Postanowienia TEMS nie dotyczą jednak państw nienależących do Unii Gospodarczej i Walutowej, czyli objętych derogacją. Utworzenie EMS nie zmieniło zasad przyjęcia wspólnej waluty; jak Trybunał zauważył wcześniej, nie uległy zmianie przepisy traktatowe określające zasady uchylecia derogacji. Należy jednak zauważyć, że w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego przyjęcia euro, państwa objęte derogacją, w tym ewentualnie w przyszłości także Polska, będą zobowiązane rozważyć konieczność przystąpienia do EMS. Zagadnienie ratyfikacji TEMS stanie się jednym z istotnych składników przyszłej decyzji politycznej dotyczącej przyjęcia euro, jeśli ten traktat wówczas nadal będzie obowiązywać. Z uwagi na dynamikę przemian zachodzących w Unii Europejskiej, trudno jest jednak dzisiaj ocenić, czy do chwili wprowadzenia euro przez Polskę TEMS pozostanie umową międzynarodową wiążącą (na zasadzie dobrowolności) tylko państwa posiadające wspólną walutę, czy też zostaną podjęte próby włączenia go do unijnego systemu prawnego.

Dodany art. 136 ust. 3 TFUE przede wszystkim nie zmienił jednak tego, że przystąpienie do strefy euro uzależnione jest – oprócz konieczności spełnienia kryteriów konwergencji ekonomicznej – także od wymogu spełnienia kryteriów konwergencji prawnej. W wypadku Polski będzie to wymagać zmiany wielu aktów normatywnych. Ustawy dostosowujące w przyszłości polskie prawo do wymogów strefy euro, tak jak ewentualna ustawa o udzieleniu zgody na ratyfikację TEMS, będą mogły zostać poddane kontroli Trybunału z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją (art. 188 pkt 1 Konstytucji).

7.6.2. Trybunał Konstytucyjny uznał, że zakwestionowana ustawa o ratyfikacji decyzji nie prowadzi do przekazania kompetencji organów władzy państwowej, w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Art. 136 ust. 3 TFUE (umieszczony wśród postanowień szczególnych dla państw członkowskich, których walutą jest euro), nie wiąże się z przekazaniem organizacji międzynarodowej (organowi międzynarodowemu) kompetencji organów władzy państwowej. Przepis ten rozstrzyga wątpliwość, czy w świetle traktatów państwa ze strefy euro mogą świadczyć pomoc wzajemną. Państwa członkowskie skorzystały z tej potwierdzonej możliwości, przystępując do TEMS, traktatu zawartego poza ramami prawnymi UE, co dodatkowo wyklucza tezę o

zwiększeniu kompetencji przyznanych UE. Potwierdził to TSUE w odniesieniu do prawa UE i FTK w odniesieniu do prawa krajowego. Nie ma podstaw do twierdzenia, że decyzja Rady stwarza prawno-traktatowe podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej – EMS – kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Nie występuje chronologiczna zależność pomiędzy zmianą TFUE a TEMS. Polska nie jest stroną TEMS, TEMS nie nakłada na Polskę żadnych obowiązków, nie powoduje zmian w zasadach wykonywania przez polskie organy kompetencji w zakresie prowadzenia polityki finansowej. Dokonana na mocy decyzji Rady zmiana art. 136 TFUE nie wprowadza też istotnych zmian, mających znaczenie z punktu widzenia ustroju UE.

Trybunał Konstytucyjny, uznając, że zakwestionowana ustawa nie wiąże się z kompetencjami organów władzy państwowej, przyjął, że właściwym trybem uchwalenia ustawy o ratyfikacji decyzji była procedura przewidziana w art. 89 Konstytucji. Konsekwencją tej konstatacji jest stwierdzenie nieadekwatności wskazanego przez wnioskodawcę wzorca kontroli; zastosowanie art. 90 Konstytucji nie byłoby właściwym trybem wyrażenia zgody na ratyfikację. Trybunał Konstytucyjny uznał zatem, że ustawa o ratyfikacji nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji.

#### 7.7. Pozostałe wzorce kontroli.

Wnioskodawca zarzucił ponadto, że ze względu na „stworzenie prawnych podstaw do ograniczenia uprawnień Sejmu do prowadzenia polityki budżetowej oraz uprawnienia Rady Ministrów do prowadzenia polityki gospodarczej, poprzez przyznanie Komisji Europejskiej uprawnienia do określania zasad mechanizmu korygującego gospodarkę finansową państwa”, ustawa o ratyfikacji decyzji dodatkowo narusza art. 219 i art. 146 Konstytucji.

Wnioskodawca postawił zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 219 oraz art. 146 Konstytucji, niejako obok głównego zarzutu, przy czym powołał cały art. 219 oraz cały art. 146 Konstytucji, nie uzasadniając w istocie tezy o niezgodności tej ustawy z tymi przepisami.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 pkt 3-4 ustawy o TK, wniosek musi zawierać sformułowanie zarzutu niezgodności oraz uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem dowodów na jego poparcie. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że właściwe 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 (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 114-115 wraz ze wskazanym tam orzecnictwem).

Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania (zob. wyroki TK z: 3 czerwca 2002 r., sygn. K 26/01, OTK ZU nr 4/A/2002, poz. 40 i 15 lipca 2009 r., sygn. K 64/07, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 110). Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK umorzyć badanie ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 219 i art. 146 Konstytucji.

8. Zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji oraz z art. 48 ust. 6 TUE.

8.1. Według wnioskodawcy, decyzja Rady została wydana bez podstawy prawnej

(wykracza poza ramy art. 48 ust. 6 TUE), a w konsekwencji ratyfikacja tej decyzji przez Polskę prowadzi nie tylko do jej zatwierdzenia w sposób sprzeczny z art. 90 Konstytucji, ale również powoduje, że do porządku prawnego wejdą przepisy, które zostały wprowadzone do TFUE w sposób nielegalny. Z tego względu nie mogą stanowić źródła prawa powszechnie obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej, co dodatkowo narusza art. 88 Konstytucji.

Wnioskodawca zakłada, że negatywna ocena prawidłowości trybu przyjęcia decyzji Rady przesądziłaby o niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE.

Już na wstępie należy zauważyć, że zarzut wnioskodawcy został skonstruowany na dwóch płaszczyznach. Formalnie wnioskodawca bezpośrednio kwestionuje zgodność ustawy krajowej z ratyfikowaną umową międzynarodową, której ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, co mieści się w kognicji Trybunału Konstytucyjnego (art. 188 pkt 2 Konstytucji). Ustawa ratyfikacyjna może podlegać ocenie Trybunału Konstytucyjnego co do jej zgodności z aktem hierarchicznie wyższym. Nie można przy tym wykluczyć kontroli ustawy z perspektywy dochowania elementów procedury ustawodawczej polskiego prawa krajowego uregulowanych w aktach prawa unijnego (zob. wyrok TK z 16 lipca 2009 r., sygn. Kp 4/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 112).

Jednakże na tle niniejszej sprawy wnioskodawca oczekuje w istocie ustalenia, czy art. 48 ust. 6 TUE stanowił właściwą podstawę przyjęcia decyzji Rady, zaś ten aspekt zarzutu wymagałby konfrontacji decyzji Rady w sprawie zmiany art. 136 TFUE z art. 48 ust. 6 TUE, co wykracza poza kognicję Trybunału Konstytucyjnego.

O intencjach wnioskodawcy świadczy uzasadnienie zarzutu. Wnioskodawca, odwołując się do wyroku TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, podnosi, że: „Państwa członkowskie zachowują prawo do oceny, czy prawodawcze organy wspólnotowe (unijne) wydając określone przepisy prawa działały w ramach kompetencji przekazanych i wykonywały je zgodnie z zasadami pomocniczości (subsydiarności) i proporcjonalności”. Wnioskodawca pomija jednak kontekst tego stwierdzenia (zob. pkt 10.2. części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 18/04). Dalej Trybunał stwierdził, że „Przekroczenie tych ram powoduje, że wydane poza nimi akty (przepisy) nie są objęte zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego”.

Przytoczony fragment rozważań Trybunału Konstytucyjnego odnosił się do zarzutu naruszenia przez art. 234 TWE (obecnie art. 267 TFUE) – w części dotyczącej powinności zadawania pytań prejudycjalnych – przepisów Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że Trybunał Sprawiedliwości jest głównym, ale nie jedynym depozytariuszem uprawnień w zakresie stosowania traktatów w systemie prawnym Wspólnot i Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości orzeka na zasadzie wyłączności (współ z Sądem Pierwszej Instancji – w sprawach objętych kognicją tego sądu) o ważności i wykładni prawa wspólnotowego. W konkluzji Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „[r]atyfikując Traktat akcesyjny oraz Akt dotyczący warunków przystąpienia, Rzeczpospolita Polska zaaprobowwała podział funkcji w ramach systemu organów Wspólnot i Unii Europejskiej. Elementem tego podziału pozostaje przypisanie interpretacji prawa wspólnotowego i troski o jej jednolitość Trybunałowi Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich” (pkt 10.3 w części III uzasadnienia wyroku o sygn. K 18/04). Powyższy pogląd został podtrzymany w postanowieniu TK z 19 grudnia 2006 r., sygn. P 37/05 (OTK ZU nr 11/A/2006, poz. 177). Trybunał podkreślił, że podział kompetencji pomiędzy sądy państw członkowskich a ETS w zakresie wykładni i stosowania prawa wspólnotowego jest następujący: wykładnia należy do ETS, a stosowanie prawa – rozumiane jako zastosowanie normy prawa wspólnotowego do ustalonego przez sąd stanu

faktycznego – należy do sądu państwa członkowskiego, który w danej sprawie jest związany wykładnią (zob. pkt 4.1 w części III uzasadnienia postanowienia o sygn. P 37/05).

8.2. Należy zatem stwierdzić, że Trybunał Konstytucyjny nie jest upoważniony do orzekania o ważności aktów Unii Europejskiej. „O tym, czy Unia bądź odpowiednia instytucja unijna dysponowała kompetencją do ustanowienia aktu, decyduje, zgodnie z Traktatami, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kontrolując m.in. legalność aktów unijnych (art. 263 TFUE) oraz rozstrzygając o ważności tych aktów w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Powodem orzeczenia o nieważności aktu może być m.in. brak kompetencji do jego wydania” (K. Wójtowicz, *Kontrola konstytucyjności aktów Unii Europejskiej podjętych ultra vires – między pryncypiami a lojalną współpracą*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 518).

W wyroku z 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09 (OTK ZU nr 9/A/2011, poz. 97), TK stwierdził: „Państwa członkowskie mają kompetencje do wystąpienia ze skargą do sądów unijnych na legalność aktów prawa pochodnego (art. 263 TFUE). Ponadto sądy państw członkowskich występują w trakcie prowadzonego postępowania z pytaniami prejudycjalnymi w razie wątpliwości co do ważności aktów wydanych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (art. 267 TFUE). Trybunał Sprawiedliwości wyraża pogląd, że sądy krajowe nie mają kompetencji do orzekania o nieważności aktów prawa pochodnego. Wyłączne kompetencje w tej dziedzinie mają sądy unijne (por. wyrok TS z 22 października 1987 r. w sprawie C-314/85, Foto-Frost, Zb. Orz. 1987, s. 4199)”.

W ramach kompetencji przewidzianej w art. 267 TFUE, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej rozpatrzył wniosek *Supreme Court* (Irlandia) z 3 sierpnia 2012 r. o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (sprawa C-370/12). Jak wspomniano wyżej (zob. pkt 7.4 części III niniejszego uzasadnienia), TSUE w wyroku w sprawie Pringle stwierdził – ustosunkowując się do zarzutu braku kompetencji, ponieważ pytanie dotyczy ważności przepisu prawa pierwotnego – że jako instytucja powołana na podstawie art. 19 ust. 1 akapitu pierwszego TUE do zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, jest właściwy do badania ważności decyzji Rady Europejskiej wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE. Jednocześnie uznał, że zmiana art. 136 TFUE nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, a zatem mogła być dokonana z zastosowaniem uproszczonej procedury, zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE.

8.3. Odnosząc się do zarzutu niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 48 ust. 6 TUE, należy stwierdzić, że wskazany wzorzec kontroli jest wzorcem nieadekwatnym. Kontrola trybu uchwalenia ustawy polega na zbadaniu zgodności procedury uchwalenia aktu (kwestionowanych przepisów) z wymaganiami wynikającymi z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze oraz dotyczących tych kwestii przepisów konstytucyjnych. Stąd też należy uznać, że pomiędzy kwestionowaną ustawą (ustawa o ratyfikacji decyzji) a wzorcem kontroli (art. 48 ust. 6 TUE) nie występuje relacja adekwatności. Treść decyzji Rady została przeanalizowana w niniejszej sprawie jako materialna zawartość upoważnienia wyrażonego w ustawie o ratyfikacji. Ocena, czy – w świetle art. 48 ust. 6 TUE – przyjęta w decyzji Rady zmiana zwiększa kompetencje przyznane Unii Europejskiej i czy została podjęta we właściwym trybie, nie mieści się w ramach tej analizy. Art. 48 ust. 6 TUE może stanowić wzorzec kontroli w kontekście oceny trybu podjęcia samej decyzji Rady (tak stało się w postępowaniu przed TSUE). Oceny legalności decyzji Rady dokonał TSUE w wyroku w sprawie Pringle. Stwierdził: „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”.

Biorąc pod uwagę, że ani z treści przepisów, ani z treści wniosku i uzasadnienia nie dało się wyprowadzić wspólnej płaszczyzny porównawczej kwestionowanej regulacji z wzorcem kontroli, Trybunał uznał, że ustawa o ratyfikacji nie jest niezgodna z art. 48 ust. 6 TUE.

8.4. Wnioskodawca postawił również zarzut niezgodności ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem, warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie (ust. 1); zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych określa ustawa (ust. 2); umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw. Zasady ogłaszania innych umów międzynarodowych określa ustawa (ust. 3).

Wnioskodawca nie wykazał, na czym miałyby polegać naruszenie art. 88 Konstytucji przez zakwestionowaną ustawę. Brak uzasadnienia zarzutu stanowi ujemną (negatywną) przesłankę procesową uniemożliwiającą merytoryczne rozpoznanie wniosku i w tym zakresie powoduje konieczność umorzenia postępowania. W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny postanowił, na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK, umorzyć postępowanie w zakresie badania ustawy o ratyfikacji decyzji z art. 88 Konstytucji ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

#### 9. Wniosek o „wykładnię”.

Wnioskodawca wnosi w końcowej części wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni dotyczącej formy związywania się przez Rzeczpospolitą Polską decyzjami organu ponadnarodowego jakim jest Rada Europejska oraz wykładni dotyczącej procedury obowiązującej organy władzy państwowej w Polsce do przyjmowania i negocjowania takich decyzji”. Tak sformułowany wniosek o „wykładnię” należy potraktować jako niedopuszczalny. Trybunał Konstytucyjny nie jest właściwy do ustalania powszechnej wykładni ustaw, rozumianej jako wydawanie – w odrębnie unormowanej procedurze – abstrakcyjnej odpowiedzi w kwestii znaczenia i prawnej treści określonego przepisu ustawy. Ustalanie powszechnej wykładni ustaw należało do właściwości polskiego Trybunału Konstytucyjnego w latach 1989-1997.

Można zakładać, że wnioskodawca ma tego świadomość i w istocie zarzuca brak określonego uregulowania w ustawie o umowach międzynarodowych. Wnioskodawca nie przedstawia jednak odpowiedniego wzorca kontroli, a sam wniosek „o dokonanie wykładni” został umieszczony nie w *petitum* pisma, ale w końcowym fragmencie uzasadnienia. Nie sposób zatem potraktować tak sformułowanego wniosku jako przedmiotu zaskarżenia (np. art. 2 ustawy o umowach międzynarodowych w zakresie, w jakim nie przewiduje...). Gdyby nawet rozpatrywać tak sformułowany problem, to brak wspomnianej regulacji należałoby potraktować jako zaniechanie legislacyjne. Wydaje się jednak, że zrekonstruowanie w tym wypadku przedmiotu zaskarżenia w oparciu o zasadę *falsa demonstratio non nocet*, nie znajduje podstaw (por. wyrok z 24 listopada 2010, sygn. K 32/09, pkt 1.2 w części III uzasadnienia – TK zakwalifikował jako zaniechanie legislacyjne brak szczegółowej regulacji mechanizmu współdziałania Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii).

Postępowanie w zakresie wniosku „o dokonanie przez Trybunał Konstytucyjny wykładni (...)” podlega umorzeniu na podstawie art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o TK.

Mając powyższe na względzie, Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak w sentencji.

**Zdanie odrębne  
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniu odrębnym sędziego TK Mirosława Granata. Uważam, 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; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji) jest niezgodna z art. 90 Konstytucji. Dodatkowo pragnę zwrócić uwagę, że rozprawa w sprawie o sygn. K 33/12 ujawniła występowanie rozbieżności w rozumieniu podstawowych sformułowań zawartych w tym przepisie ustawy zasadniczej. Odnosi się to zwłaszcza do kategorii „kompetencji”, będącej osią znaczeniową art. 90 Konstytucji. Stąd też pojawia się konieczność nie tylko zredefiniowania, ale wręcz zdefiniowania pojęcia kompetencji na użytek stosowania tego przepisu Konstytucji. Ponieważ zakres podmiotowy władzy państwowej jest szeroki i zróżnicowany, należy wyjść (a przynajmniej spróbować) od znaczenia możliwie ogólnego, którego treść odbiega od typowych ujęć administracyjnoprawnych – np. kompetencja w rozumieniu art. 90 Konstytucji to przeniesienie na podstawie umowy międzynarodowej na rzecz organizacji międzynarodowej lub do właściwości organu międzynarodowego pola prawnie wyznaczonej aktywności organu władzy państwowej, której cechami konstytucyjnymi są treść i sposób decydowania w sprawach przekazanych oraz przypisanie podmiotowi przejmującemu odpowiedzialności za działanie. Bez uporządkowania znaczenia powyższego pojęcia właściwie niemożliwe jest poprawne rozumienie i stosowanie art. 90 Konstytucji.

W ogólnym ujęciu kompetencja nie może być sprowadzana tylko do działań władczych i jawi się jako szczególny konglomerat czynności prawnych i działań faktycznych, osadzonych w konkretnych kontekstach społecznych, gospodarczych, prawnych, ale kwalifikowanych doniosłością skutków podejmowanych czynności i dokonywanych działań.

Rozprawa przeprowadzona w niniejszej sprawie nie dała także jasnej odpowiedzi na pytanie o relacje normatywne między art. 90 i art. 89 Konstytucji, co jest oczywistą konsekwencją nieładu pojęciowego w art. 90 Konstytucji.

Zmiana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) przez dodanie art. 136 ust. 3 powoduje realne i ważne – moim zdaniem – zmiany w prawnym i faktycznym otoczeniu państw członkowskich Unii. Ratyfikacja decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE rozpoczyna istotny nowy rozdział relacji państwa polskiego, z trudnymi do przewidzenia, doniosłymi konsekwencjami (to także wskazuje na zasadność zastosowania procedury określonej w art. 90 Konstytucji) i to w każdej fazie procesu dochodzenia do strefy euro, zarówno przed wejściem do systemu, jak i po wejściu.

Podkreślić jednocześnie należy jedność merytoryczną i funkcjonalną art. 136 ust. 3 TFUE i pozostałych ustępów tego artykułu, które ustanawiają podstawy prawne środków (aktów prawnych) podejmowanych przez Radę Europejską w celu koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich strefy euro (zob. A. Nowak-Far, [w:] *Traktat o*

*funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, t. 2, Warszawa 2012, s. 803). Rozpatrzenie konsekwencji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE w takim kontekście skutkuje niezasadnością poglądu Trybunału Konstytucyjnego wyrażonego w uzasadnieniu wyroku o sygn. K 33/12, że dodana norma nie wskazuje ani organizacji międzynarodowej, ani organu takiej organizacji, której miałyby zostać przekazane kompetencje przysługujące organom władzy państwowej; nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji ani nie określa dziedziny i zakresu przekazania kompetencji. Z art. 136 TFUE bowiem wynikają jednoznacznie wszystkie te elementy, ze szczególnym dookreśleniem w ust. 3 tego przepisu zakresu przedmiotowego kompetencji przekazywanej Unii. Tym samym, w mojej ocenie, ustawa o ratyfikacji decyzji podlegała trybowi przewidzianemu w art. 90 Konstytucji.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

**Zdanie odrębne  
sędziego TK Mirosława Granata  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12**

Punktem wyjścia dla rozważenia sprawy trybu 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 91 z 6.04.2011, s. 1), jest dla mnie zasada konstytucjonalizmu. Konstytucja, nawet w warunkach rozwoju Unii Europejskiej oraz prawa europejskiego, pozostaje najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej (art. 8 ust. 1). Prymat ustawy zasadniczej w systemie źródeł prawa obowiązującego w Polsce, pozostaje naczelną zasadą Konstytucji, mimo pogłębiania współpracy międzynarodowej i integracji europejskiej. Trybunał Konstytucyjny tego rodzaju podejście do znaczenia Konstytucji wyraził w swoim orzecznictwie związanym z różnymi aspektami członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Miało to miejsce na wstępie procesu integracji, czego przejawem jest wyrok z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49) dotyczący Traktatu Akcesyjnego, jak i w toku tego procesu. Przykładem jest wyrok z 24 listopada 2010 r. o sygn. K 32/09 (OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108) dotyczący Traktatu Lizbońskiego. Trybunał wprowadził wówczas do swojego *acquis* „tożsamość konstytucyjną”.

1. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, na gruncie art. 136 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE) nie wchodzi w grę „przekazanie kompetencji” w przyjętym rozumieniu art. 90 Konstytucji. Polska nie jest adresatem badanego przepisu. Nie nakłada on na nasz kraj żadnego zobowiązania, gdyż znajdujemy się poza strefą euro. Nie możliwe jest podleganie rygorom Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (dalej: EMS), skoro przesłanka jaką jest członkostwo w strefie euro nie jest spełniona. Z kolei, w stosunku do państw członkowskich strefy euro do których art. 136 ust. 3 TFUE jest adresowany, przepis ten nie nakłada nowych obowiązków lub zadań i nie przewiduje nowych obszarów działalności lub odpowiedzialności czy to Unii Europejskiej jako całości, czy też jej konkretnych instytucji. Znaczenie tego przepisu sprowadza się w tym przypadku do uznania kompetencji państw członkowskich których walutą jest euro, do zawierania między sobą traktatów. Art. 136 ust. 3 TFUE ujęty więc został przez Trybunał jako nie wywołujący, w szczególności dla państwa pozostającego poza strefą euro, skutku prawnego. Wobec państwa ze strefy euro, przepis ten potwierdza zaś prawo do zawierania między nimi traktatów.

2. Trybunał znaczenie analizowanego przepisu odczytał nietrafnie, przede wszystkim w pierwszym ze wspomnianych zakresów, tj. w odniesieniu do Polski. Jeśliby podzielić ocenę Trybunału, że jego znaczenie jest „neutralne”, to zmiana TFUE nie miałyby sensu. Celem zmiany byłoby jedynie potwierdzenie faktu, że państwa członkowskie mogą Traktat (jakim jest EMS) zawrzeć, niejako obok prawa Unii Europejskiej.

Znaczenie art. 136 ust. 3 TFUE polega na tym, że państwa członkowskie EMS (i zarazem strefy euro), poprzez zawieranie traktatów na gruncie badanego przepisu, współwyznaczają warunki funkcjonowania strefy euro („jako całości”), bez udziału Polski, do której to strefy Polska, z mocy Traktatu Akcesyjnego, zobowiązana jest należeć. Zmiana ta będzie wiązać nasz kraj w momencie wejścia do tej strefy, gdyż

musimy wówczas związać się Traktatem o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: TEMS). Przepis ten w momencie wejścia do strefy euro ukształtuje warunki wykonywania kompetencji organów państwowych przekazanych Traktatem Akcesyjnym. Na jego gruncie istnieje związek funkcjonalny między Europejskim Mechanizmem Stabilizacji a członkostwem w strefie euro, które to członkostwo (w strefie euro) jest zobowiązaniem podjętym w momencie akcesji. Na jego podstawie, państwa określają (EMS już funkcjonuje) warunki naszego członkostwa w unii walutowej. Wskazany związek między członkostwem w EMS a członkostwem w strefie euro, decyduje o relacji badanego przepisu z art. 90 Konstytucji. Art. 136 ust. 3 TFUE aktualizuje warunki naszego członkostwa w strefie euro. Wyznacza przynajmniej warunki na jakich będą wykonywane przekazane kompetencje organów państwowych. Im dłużej trwa derogacja członkostwa Polski w strefie euro, tym dłużej nasz kraj nie bierze udziału w jej kształtowaniu, a zobowiązany jest do niej należeć. Wspomniany związek funkcjonalny zmienia warunki naszego członkostwa w strefie euro określony w momencie ratyfikacji Traktatu Akcesyjnego. Inne państwa współokreślają warunki naszego członkostwa w tej strefie. Prowadzi to do wniosku, że ma miejsce materialna modyfikacja sposobu wykonywania przekazanych kompetencji, do czego nasz kraj musi dostosować się. Nie ma więc podstawy do twierdzenia, że art. 136 ust. 3 TFUE „Polski nie dotyczy”. Na jego gruncie następuje zmiana (nie podejmuję się rozstrzygania tego, czy jest to zmiana korzystna czy niekorzystna) w warunkach członkostwa Polski w unii walutowej. Ratyfikacja zmiany TFUE jest właściwe jedynym momentem w którym Polska współdecyduje o kształcie owych nowych warunków uczestnictwa w strefie euro. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, raz jeszcze, że EMS funkcjonuje. Wcale nie jest bytem potencjalnym.

Znaczenie prawne art. 136 ust. 3 TFUE można wyrazić jeszcze w taki sposób, że wywołuje on skutek, który określam jako zobowiązująco-rozporządzający. Polska zobowiązuje się na gruncie tego przepisu do przeniesienia kompetencji organów na EMS, nie później niż w momencie uchylecia czasowej derogacji. Termin z art. 136 ust. 3 TFUE, iż państwa członkowskie „mogą” ustanowić [...], nie oznacza swobody lub wolności przystępowania do EMS, tak jak termin ten wydaje się rozumieć Trybunał Konstytucyjny. W istocie, chodzi o obowiązek przyjęcia przez państwo członkowskie TEMS, w celu wykonania zobowiązania przyjętego w Traktacie Akcesyjnym. Słowo „mogą” wskazuje tu jedynie na możliwy różny moment wejścia do EMS.

EMS (uruchamiany, jeśli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości) ze swej istoty, oznacza dzielenie się przez państwa członkowskie strefy euro kompetencjami i przekazywanie ich na rzecz EMS (por. opinia M. Szydło dla Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu). Natomiast rozporządzanie tymi kompetencjami przez EMS, następuje, w przypadku Polski, po uchyleniu derogacji, ale zobowiązanie do ich przekazania następuje obecnie. Zobowiązania te wiążą Polskę już teraz, natomiast ich skutek (wejście w życie), jest odroczony.

3. Trybunał stwierdził, że pogląd wnioskodawcy, iż art. 136 ust. 3 TFUE zawiera zobowiązanie się państw członkowskich strefy euro do uczestniczenia w mechanizmie stabilizacyjnym, jest zbyt daleko idący. Trybunał nie podał podstawy na jakiej opiera ocenę, że dane założenie wnioskodawcy jest nietrafne. Pogląd Trybunału, wedle którego badanemu przepisowi tak dalece idącego znaczenia nie można przypisać, jest pozbawiony mocnej podstawy. Jest on wątpliwy, jeśli weźmiemy pod uwagę brzmienie innych przepisów TEMS. Motyw 7 preambuły TEMS stanowi, że „wszystkie państwa członkowskie strefy euro staną się członkami ESM”. Wykładnia systemowa

przepisów TEMS zdaje się wskazywać, iż racja co do znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE leży po stronie wnioskodawcy.

W świetle art. 136 ust. 3 TFUE, będąc członkiem strefy euro, nie można pozostawać poza EMS. Okoliczność ta rzutuje na rozumienie warunków wejścia do strefy euro uzgodnionych w Traktacie Akcesyjnym. Państwo które chce być członkiem strefy euro, musi być uczestnikiem EMS. Zależność ta prowadzi do wniosku, że poddanie się przez nasze państwo rygorystycznym warunkom udzielania wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach EMS (jak to stanowi art. 136 ust. 3 TFUE) wymaga uznania, że art. 90 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem dla kontroli takiego przepisu. Jeśli słowo „mogą” z art. 136 ust. 3 TFUE oznacza jedynie możliwość wyboru wejścia do EMS, a nie pełną swobodę w tym względzie państwa członkowskiego aspirującego do unii walutowej, istotą zaś EMS jest posiadanie kompetencji, które należą do państw członkowskich, to należy wnosić że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE dochodzi do przyjęcia zobowiązania polegającego na przekazaniu określonych kompetencji organów władzy państwowej. Uznanie, że zastosowanie w przedmiotowej sprawie art. 90 Konstytucji jest nieadekwatne, rodzi pytanie, jaki inny Traktat może być poddany kontroli w trybie art. 90 Konstytucji? Uważam, że dany wzorzec kontroli został dobrany właściwie. Trybunał orzekając w sentencji wyroku, że, tu sparafrazuję jego myślenie, „nie dysponujemy miarą w art. 90 Konstytucji, dla oceny tego rodzaju przepisu”, zawęża znaczenie art. 90 Konstytucji.

Jestem przekonany, że art. 90 Konstytucji stosuje się nie tylko do umów stanowiących podstawę przekazania kompetencji organów państwowych, ale również do umów zmieniających zakres przekazanych kompetencji lub istotne elementy tych kompetencji, a także warunki wykonywania przekazanych kompetencji. Art. 136 ust. 3 TFUE zmienia w istotny sposób zasady funkcjonowania unii walutowej, zmienia zatem warunki wykonywania przekazywanych przez Polskę kompetencji w zakresie polityki pieniężnej, objętych Traktatem Akcesyjnym. Podpada zatem pod art. 90 Konstytucji.

Gdy ustrojodawca projektował art. 90 Konstytucji, to swoistym horyzontem dla niego była akcesja Polski do Unii Europejskiej. Bez wątpienia, nie brał on pod uwagę posługiwania się przez Unię „metodą schengeńską”. Nie przewidywano, że metoda ta będzie szerzej stosowana. Przyjmowany w niniejszym orzeczeniu Trybunału sposób rozumienia „przekazania kompetencji” wydaje się zaś na tyle zawężony, że testu z przekazania kompetencji na gruncie art. 90 Konstytucji, jak wolno sądzić, może nie przejść większość traktatów integracyjnych. Na wskutek zbiegu tych czynników, integracja europejska szerzej pojęta, przechodzi obok art. 90 Konstytucji. Sprzyja temu także pogląd doktrynalny o domniemaniu roli art. 89 Konstytucji w kontroli aktów integracyjnych. Tymczasem, według mnie, nie jest wykluczone to, że oba tryby ratyfikacji mogą być tu równoległe wobec siebie. Stąd, moim zdaniem, dany przepis Konstytucji, wyrażając tę myśl pewnym skrótem „traci” na swoim znaczeniu. Wracam do pytania, kiedy przepis ten może znaleźć zastosowanie, skoro wiadomo, że ustawa z dnia 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Maltą, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli dnia 2 marca 2012 r. (Dz. U. poz. 283) została także uchwalona „w małej ratyfikacji”. Nie sposób nie przywołać w tym miejscu faktu, że prawodawca w 2011 r.

zrezygnował z uzgodnionej przez siły polityczne noweli do Konstytucji, wprowadzającej „rozdział europejski”, jako odpowiadający wymogom funkcjonowania Polski w UE. Zakładał on uchylenie art. 90 Konstytucji. Wnoszę stąd, że ocena projektodawcy zmiany Konstytucji co do pojmowania art. 90 zmierzała w tym kierunku, że w znaczeniu kształtowanym w orzecznictwie, jest on „niewystarczający” dla funkcjonowania naszego kraju w Unii Europejskiej. Ustrojodawca nie podjął jednak tego projektu. Wskazywałoby to na aktualność wspomnianej roli klauzuli z art. 90 Konstytucji.

4. Myśl Trybunału, że nie podejmuje się w niniejszej sprawie kontroli art. 136 ust. 3 TFUE z tego powodu iż nie „wypowiada się na przyszłość”, jest dla mnie nie przekonująca, z punktu widzenia konstytucyjnej kompetencji Trybunału. Co bowiem oznaczać ma myśl, że TK nie wypowiada się na przyszłość? Art. 136 ust. 3 TFUE zawiera normę prawną, która ma określoną treść, i która rodzi określone skutki. Jeśli wspomniane stanowisko TK byłoby poprawne, to musiałoby ono udaremniać wypowiedanie się Trybunału co do wielu przedmiotów kontroli. Trybunał, w większości przypadków, oceniając obowiązujący przepis lub normę „wypowiada się na dziś” i „na przyszłość”. Ma to miejsce przy różnego rodzaju wyrokach, i w różnych sprawach (np. zakresowych, interpretacyjnych lub w toku kontroli prewencyjnej, gdy ustawa nie weszła jeszcze w życie).

5. „Przekazywanie kompetencji” organów państwa w dziedzinie gospodarki lub finansów, wynikające z dynamizmu procesów integracyjnych Unii Europejskiej (np. TEMS, Pakt Fiskalny), może przybrać formę bardziej złożoną, aniżeli miało to miejsce wcześniej, przykładowo, w przypadku Traktatu Akcesyjnego lub traktatów reformujących Unię. Nasz kraj zobowiązał się w Traktacie Akcesyjnym do przekazania na rzecz UE kompetencji w zakresie polityki pieniężnej. Nie jest natomiast wiadome to, kiedy, w jakim momencie, nastąpi aktualizacja tego obowiązku. Przekazanie kompetencji organów państwowych ma tu charakter dwuetapowy (najpierw Traktat Akcesyjny, następnie wprowadzenie euro). W każdym razie, kompetencje z zakresu polityki pieniężnej (objęte Traktatem Akcesyjnym) będą wykonywane na warunkach określonych, między innymi, w art. 136 ust. 3 TFUE, gdy państwa strefy euro ustalą jednostronnie warunki działania EMS, wobec państw, które wprowadzą euro, określając tym samym istotne warunki wykonywania kompetencji przekazanych w ramach unii walutowej.

6. Stosowanie art. 90 Konstytucji, nie powinno polegać na tym, jak zakłada Trybunał w niniejszej sprawie, że normie którą bada, zarzuca się brak „wskazania dziedziny i zakresu przekazania” lub/i to, że nie wymienia ona z nazwy Unii Europejskiej. Takie właściwości analizowanego przepisu nie muszą być znamięm braku „przekazywania kompetencji”. Norma na mocy której dochodzi do transferu kompetencji nie musi tego nam „pokazywać”. Metoda podejścia TK powinna być tu głębsza. Trybunał jako organ chroniący normy Konstytucji winien, z punktu widzenia art. 90 Konstytucji, wykazać dlaczego w badanym przepisie, jego zdaniem nie następuje (lub następuje) przekazanie kompetencji. W naszym przypadku, Trybunał przyjmuje, że skoro art. 136 ust. 3 TFUE nie wskazuje dziedziny i zakresu przekazania kompetencji, ani nie wymienia nazwy Unii Europejskiej, to nie mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji. Dopiero negatywny wynik zastosowania testu co do przekazania kompetencji mógłby prowadzić do konkluzji, że właściwy w danej procedurze ratyfikacji jest art. 89 Konstytucji.

7. Dla odczytania znaczenia art. 90 Konstytucji i jego wykładni jako adekwatnego wzorca kontroli w niniejszej sprawie, znaczenie ma okoliczność, że przyjęte przez ustrojodawcę w tym przepisie większości głosów, pokazują rolę uzyskiwania kompromisu ze strony rządzących i opozycji w parlamencie, dla akceptacji udziału naszego kraju w procesach integracyjnych. W ocenie ustrojodawcy nie wystarcza tu większość rządowa (partyjna). Zarazem, wspomniana integracja przebiega w sposób złożony. Obok Traktatu Akcesyjnego i traktatów reformujących pojawiły się traktaty oparte na „metodzie schengenkiej”, które spełniają funkcję integracyjną. Artykuł 90 Konstytucji, wymuszający współdziałanie większości rządowej i opozycji, powinien swoją treścią, w interpretacji Trybunału Konstytucyjnego obejmować je, jeśli ustali się (jak wspomniałem o tym wyżej), że na gruncie owej metody następuje przekazywanie kompetencji. Przystępując do takiej analizy, Trybunał musi brać pod uwagę znaczenie obydwu ważących tu przepisów Konstytucji (tj. art. 89 i art. 90).

W Konstytucji, w sensie ścisłym, to Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną (art. 146 Konstytucji). Jeśli jednak Rada Ministrów zawiera traktaty co do ratyfikacji, których niezbędna jest zgoda parlamentu wyrażana w trybie art. 89 lub art. 90 Konstytucji, wówczas relacja Rada Ministrów – Sejm wygląda tak, że Sejm sprawuje kontrolę nad rządem w zakresie polityki zagranicznej i spraw europejskich. Rada Ministrów, obojętnie o jaką siłą polityczną oparta, jak zakładam, będzie skłonna przywoływać art. 89 Konstytucji. Jest to droga łatwiejsza (większość rządowa nie musi przekonywać opozycji). Każdy rząd, można założyć, będzie chciał nią iść, z czym wiąże się pomniejszanie znaczenia art. 90 Konstytucji. Rolą Trybunału Konstytucyjnego jest natomiast ocena tego, czy większość rządowa prawidłowo dokonuje wykładni tego przepisu Konstytucji.

Kwestię prowadzenia polityki zagranicznej sygnalizuję dlatego, aby odeprzeć rozumowanie, że uznanie adekwatności art. 90 Konstytucji jako wzorca w niniejszej sprawie, oznaczałoby powierzenie Sejmowi „prowadzenia spraw zagranicznych/europejskich”. Sejm ma zapewnioną kontrolę nad nimi, poprzez art. 90 Konstytucji. Taki był zamysł ustrojodawcy. Zamysł ten pragnąłem przypomnieć, decydując się na złożenie zdania odrębnego.

8. Przebieg rozprawy wskazuje, że możliwe jest jeszcze inne rozumowanie co do wskazywania, że w danej sprawie art. 90 Konstytucji jest adekwatnym wzorcem kontroli. Mam tu na myśli argumentację związaną z trybem dokonywania zmian w traktacie, który był już ratyfikowany, w trybie tzw. dużej ratyfikacji. Uważałem jednak za właściwe podniesienie, w pierwszym rzędzie, argumentów o charakterze merytorycznym.

**Zdanie odrębne  
sędziego TK Marka Kotlinowskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego  
z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. o sygn. K 33/12.

Przyłączam się do argumentacji przedstawionej w tej sprawie w zdaniach odrębnych sędziego TK Mirosława Granata oraz sędziego TK Marka Zubika.

**Zdanie odrębne**  
**sędzi TK Teresy Liszcz**  
**do wyroku Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do całego wskazanego wyżej wyroku.

Inaczej niż Trybunał, uważam bowiem, 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; dalej: ustawa ratyfikacyjna) jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z powodu niewłaściwego trybu jej uchwalenia.

**UZASADNIENIE**

1.1. Zaskarżona ustawa ratyfikacyjna 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 91 z 6.04.2011, s. 1; dalej: Decyzja). Decyzja ta zmienia Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm.; dalej: TFUE), przez dodanie do art. 136 ustępu 3, stwarzając tym samym podstawę do przekazania, w drodze umowy międzynarodowej zawartej przez państwa członkowskie, których walutą jest euro (dalej: państwa strefy euro), niektórych kompetencji państw tej strefy z zakresu polityki finansowej, utworzonej przez nie międzynarodowej organizacji, co będzie dotyczyć także Polski od momentu uchylenia derogacji naszej przynależności do unii walutowej. Z tego względu ustawa ta powinna, moim zdaniem, zostać uchwalona w jednym z alternatywnych trybów określonych w art. 90 ust. 2 i 3 w związku z ust. 4 Konstytucji, a nie w trybie „zwykłym”, uregulowanym w art. 120 zdanie pierwsze Konstytucji, w którym została faktycznie przyjęta.

1.2. Postanowienie art. 136 ust. 3 TFUE należy odczytywać w kontekście ust. 1 i 2 tego artykułu, dotyczących środków, które Rada Europejska (dalej: RE) może przyjmować w odniesieniu do państw strefy euro, w celu wzmocnienia koordynacji i nadzoru ich dyscypliny budżetowej oraz określenia kierunków ich polityki gospodarczej. Dodany mocą Decyzji ust. 3 art. 136 TFUE wprowadza w istocie nowy instrument służący tym samym celom, tyle że nie stworzony bezpośrednio przez organy UE, lecz – za ich przyzwoleniem – przez państwa członkowskie połączone unią walutową. Z całą pewnością nie jest to więc nieistotna zmiana TFUE, na co wskazywałoby jej wprowadzenie w trybie uproszczonym.

1.3. Art. 136 ust. 3 TFUE w istocie zobowiązuje państwa strefy euro do ustanowienia mechanizmu stabilności. Mechanizm taki – Europejski Mechanizm Stabilności (dalej: EMS), został przez nie stworzony w drodze zawarcia umowy międzynarodowej – Traktatu o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej: TEMS) – podpisanej przez państwa strefy euro 2 lutego 2012 r. O tym, że art. 136 ust. 3 TFUE stanowi „unijną podstawę” EMS, świadczy przebieg procesu decyzyjnego, który doprowadził do podjęcia Decyzji, jej motywy wyrażone w pkt 2-6 preambuły oraz ustalenia

co do podstawowych elementów EMS dokonane na posiedzeniach RE (zob. pkt 5-8 konkluzji szefów państw lub rządów państw strefy euro, Bruksela 11 marca 2011 r.). Z motywów Decyzji (pkt 2) wynika, że na posiedzeniu RE w dniach 28-29 października 2010 r. szefowie państw lub rządów „zgodzili się co do tego, że państwa członkowskie powinny ustanowić stały mechanizm kryzysowy służący ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości, i zwrócili się do przewodniczącego Rady Europejskiej o podjęcie konsultacji z członkami Rady Europejskiej w sprawie nieznaczącej zmiany Traktatu, która byłaby w tym celu **niezbędna**” (podkr. T.L.).

Nie ulega więc wątpliwości, że zmianę, wprowadzoną do TFUE mocą podlegającej ratyfikacji Decyzji, należy oceniać w kontekście traktatów zawartych przez państwa strefy euro na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE, a w szczególności TEMS oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: Pakt fiskalny bądź PF), podpisanego 2 marca 2012 r. przez wszystkie państwa członkowskie UE z wyjątkiem Czech i Wielkiej Brytanii. Oba te traktaty są ze sobą powiązane i oba w swoich preambułach odwołują się do art. 136 ust. 3 TFUE. TEMS przewiduje obowiązkowy udział państw członkowskich w finansowaniu funduszu stabilizacyjnego (na warunkach w nim określonych), zaś Pakt fiskalny nakłada na państwa sygnatariuszy wiele zobowiązań dotyczących polityki pieniężnej i gospodarczej, w szczególności zobowiązanie do przestrzegania zasady zrównoważonego salda strukturalnego sektora instytucji rządowych i samorządowych (jego pułap wyznaczono na poziomie 0,5% PKB; art. 3 ust. 1 lit. b PF). W razie stwierdzenia znaczących odchyleń w tym zakresie państwo zobowiązane jest do uruchomienia tzw. narodowego mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 1 lit. e PF), ukształtowanego na podstawie wspólnych zasad przedstawionych przez Komisję Europejską (dalej: KE). Państwa sygnatariusze są też zobowiązane do przedstawiania RE i KE informacji na temat swoich planów emisji długu publicznego (art. 6 PF). Pakt fiskalny uszczegóławia ponadto i zaostrza procedurę nadmiernego deficytu (art. 4 i art. 5) oraz poszerza kompetencje Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) – w stosunku do państw sygnatariuszy – o sprawy wykonania niektórych zobowiązań i sankcje z tytułu nieuwzględnienia wyroku TSUE w tym zakresie.

Nie ulega wątpliwości, że zarówno TEMS jak i Pakt fiskalny istotnie ograniczają kompetencje państw sygnatariuszy w sprawach polityki finansowej, cedując ich część na organizację międzynarodową (EMS) oraz na TSUE, co – według mnie – należy traktować jako przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Przekazanie to następuje dwuetapowo: pierwszym etapem jest zmiana TFUE stwarzająca podstawę do zawierania odpowiednich traktatów przez państwa strefy euro, a drugim – same te traktaty.

1.4. Inaczej niż większość składu orzekającego Trybunału, uważam przy tym, że oba traktaty staną się obowiązujące dla Polski w chwili wejścia do strefy euro. Trafnie bowiem zauważa prof. J. Barcz, powołując się na motywy 5 i 7 preambuły do TEMS, że „Polska – przechodząc ze stanu państwa członkowskiego Unii Gospodarczej i Walutowej objętego derogacją do statusu państwa strefy euro – będzie musiała przystąpić do umowy ustanawiającej EMS najpóźniej z chwilą wejścia do strefy euro” (J. Barcz, *Instrumenty międzynarodowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii i możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012, s. 106). Jeszcze bardziej oczywiste jest to, gdy chodzi o Pakt fiskalny. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 5, ma on zastosowanie do państw, które go ratyfikowały, a są objęte derogacją, od dnia, w którym skutecznie stanie się decyzja uchylająca tę derogację. Należy też zwrócić uwagę na art. 16 Paktu fiskalnego, stanowiący, że przed upływem 5 lat od jego wejścia w

życie, na podstawie doświadczeń z jego wdrażania, podjęte zostaną niezbędne kroki, mające na celu włączenie treści jego postanowień do prawa Unii Europejskiej.

2. Dodatkowym argumentem na rzecz tezy o niezgodności zaskarżonej ustawy ratyfikacyjnej z art. 90 Konstytucji jest utrwalone w naszej doktrynie prawnej domniemanie, że do zmiany aktu normatywnego wymagane jest zastosowanie procedury analogicznej do tej, w wyniku której on powstał, o ile co innego nie wynika z przepisów prawa. W wypadku umów międzynarodowych, stanowiących źródło prawa powszechnie obowiązującego, koniecznym elementem procesu legislacyjnego jest ratyfikacja. Konstytucja nie reguluje trybu ratyfikacji zmian umów, o których mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, co oznacza, że do ratyfikacji aktu zmieniającego tego rodzaju umowę międzynarodową należy stosować któryś z trybów określonych w art. 90 ust. 1 i 2 Konstytucji.

3. Ostatnią kwestią, którą chcę podnieść w moim zdaniu odrębnym, jest formuła użyta w sentencji wyroku: „Ustawa (...) nie jest niezgodna z art. 90 w związku z art. 120 zdanie pierwsze *in fine* Konstytucji (...)”. W „języku trybunalskim” oznacza ona, że wskazany przez wnioskodawcę wzorzec konstytucyjny jest nieadekwatny do przedmiotu zaskarżenia, czyli, że nie istnieje między nimi związek treściowy ani funkcjonalny. Ta formuła powinna być, moim zdaniem – i tak jest w orzecznictwie Trybunału najczęściej – używana w wypadku, gdy owa nieadekwatność jest widoczna *prima facie*, bez potrzeby dogłębnego badania zaskarżenia, a nie stwierdzana *ex post*, po rozpatrzeniu sprawy, w momencie formułowania orzeczenia, jak to uczyniono w niniejszym wyroku.

Treść zaskarżonej ustawy ratyfikacyjnej, rozpatrywana w związku z ratyfikowaną Decyzją oraz w kontekście TEMS i Paktu fiskalnego, nie tylko wnioskodawcyw niniejszej sprawie nasunęła wątpliwości co do tego, czy Decyzja nie zmienia TFUE w sposób prowadzący do przekazania kompetencji państw członkowskich na rzecz organizacji międzynarodowej (EMS) lub UE, a w szczególności TSUE. W związku z podobnymi wątpliwościami, Decyzja ta została zaskarżona do sądów konstytucyjnych kilku innych państw członkowskich, w tym do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł o jej zgodności z konstytucją RFN, przyjmując jednocześnie klauzulę interpretacyjną, że dokonana nią zmiana TFUE (dodanie ust. 3 w art. 136) nie może prowadzić do przekazania kompetencji. Z powodu takich samych wątpliwości Decyzja – pod zarzutem niedopuszczalności zastosowania uproszczonej procedury zmiany TFUE – została zaskarżona również do TSUE, który jednak, w wyroku z 27 listopada 2012 r. (sygn. akt C-370/12), nie znalazł podstaw do jej podważenia ani nie dostrzegł przeszkód dla zawarcia TEMS i jego ratyfikacji, niezależnie od wejścia w życie Decyzji.

W świetle powyższego, moim zdaniem, Trybunał w niniejszym wyroku nieprawidłowo zastosował formułę „ustawa nie jest niezgodna”, ponieważ art. 90 Konstytucji jest niewątpliwie wzorcem adekwatnym do oceny zaskarżonej ustawy. Takie podejście Trybunału do sprawy oceny konstytucyjności ratyfikowanych traktatów międzynarodowych może sprawić, że rząd, Sejm i Senat będą unikać za wszelką cenę trudniejszych trybów ratyfikacji, określonych w art. 90 Konstytucji, które wymagają porozumienia się z opozycją dla osiągnięcia kwalifikowanej większości lub odwołania się do Narodu w referendum.

Z tych względów złożenie zdania odrębnego uznałam za konieczne.

**Zdanie odrębne**  
**sędziego TK Marka Zubika**  
**do wyroku i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego**  
**z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12**

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r. w sprawie o sygn. akt K 33/12.

Zdanie odrębne uzasadniam następująco:

1. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego dotyczące trybu uchwalenia ustawy z dnia 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. U. poz. 748; dalej: ustawa o ratyfikacji decyzji) to pierwsze rozstrzygnięcie TK dotyczące faktycznie umowy międzynarodowej modyfikującej treść traktatu, na podstawie którego Rzeczpospolita Polska przekazała organizacji międzynarodowej wykonywanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, ratyfikowanej nie na podstawie art. 90 Konstytucji.

2. Nie podzielam sposobu postrzegania ustrojowego celu, ani interpretacji art. 90 Konstytucji, jakie zostały przyjęte przez Trybunał w niniejszej sprawie, choć mam świadomość, że tezy te były już wcześniej prezentowane w orzecznictwie.

Po pierwsze, przepis ten stanowi wyłączną konstytucyjną podstawę (z ewentualnym uwzględnieniem art. 55 ust. 2 i art. 91 ust. 3 Konstytucji) do tak daleko idącej współpracy międzynarodowej, w której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu wykonywanie kompetencji (także mających swoje źródło w Konstytucji) krajowych organów w ł a d z y państwowej w niektórych sprawach. W rezultacie tego przekazania powstrzymuje się od samodzielnego wykonywania stosownych kompetencji do czasu wypowiedzenia odpowiedniej umowy międzynarodowej. Bez tego przepisu integracja Rzeczypospolitej Polskiej, jaka dokonała się na podstawie Traktatu akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 r. byłaby, w mojej ocenie, konstytucyjnie niedopuszczalna. Oznacza to, że procedura określona w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie może być stosowana alternatywnie względem szczególnego trybu wynikającego z art. 90 Konstytucji. Oba tryby odnoszą się bowiem do odrębnych, w myśl przepisów krajowych, kategorii umów międzynarodowych dotyczących członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej, a zakresy normowania wspomnianych przepisów są rozłączne.

Po drugie, art. 90 Konstytucji – moim zdaniem – nie ogranicza się jedynie do trybu ratyfikacji umowy, na podstawie której Polska przekazała wykonywanie kompetencji organów władzy państwowej w ramach integracji europejskiej. Przepis ten ma ogólne zastosowanie i nie zawiera żadnego podmiotowego ograniczenia w tej mierze.

Po trzecie, uważam przyjęcie przez Trybunał bardzo wąskiego rozumienia zastosowania art. 90 ust. 1 – wyłącznie do sprawy p r z e k a z a n i a przez Rzeczypospolitą Polską organowi lub organizacji międzynarodowej k o m p e t e n c j i organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a nie całokształtu problemów związanych z członkostwem Polski w takiej organizacji – za niezgodne z istotą oraz celem tego konstytucyjnego rozwiązania. Taki redukcjonistyczny sposób interpretacji tego

przepisu prowadzi Trybunał do konstatacji, że procedura określona w tym przepisie nie miałaby zastosowania do ewentualnego „wycofania” (zwrotu) kompetencji (punkt 6.6.2 uzasadnienia), którego skrajnym przypadkiem byłoby wystąpienie Polski z UE. Jak rozumiem, zdaniem Trybunału wystarczyłoby wówczas tryb postępowania określony w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. Co więcej, taka interpretacja art. 90 Konstytucji może uzasadniać także tezę, że Rzeczpospolita mogłaby przekazać kompetencje własnych organów władzy państwowej organowi lub organizacji, której nie byłaby pełnoprawnym członkiem, skoro dla Trybunału jedyną przesłanką zastosowania tego przepisu jest sama czynność „przekazania kompetencji”, a nie członkostwo w takiej organizacji.

Po czwarte, art. 90 Konstytucji ma znaczenie samodzielne i całościowe. Nie może być postrzegany jako przepis komplementarny względem art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji. W mojej ocenie nie jest konstytucyjnie dopuszczalne ani pożądane, by umowa międzynarodowa związana z konkretną organizacją lub organem międzynarodowym raz była widziana w kontekście art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, a raz w świetle art. 90 ust. 1 Konstytucji. Stosowanie argumentu z przeciwieństwa – jak go użył Trybunał – jest zawodne. Argument ten może być bowiem zastosowany tylko wtedy, a taki przypadek tu nie zachodzi, gdy żadna czynność odmienna od unormowanej w interpretowanym przepisie nie może mieścić się w zakresie zastosowania tegoż przepisu. Również odwołanie się do ustawy o umowach międzynarodowych jest wątpliwe, gdyż oznaczałoby przyzwolecie Trybunału na interpretowanie pojęć oraz rozwiązań konstytucyjnych przez interpretację przepisów ustawowych. Faktycznie to nie powierzanie lub modyfikowanie przekazanych kompetencji ma decydujące znaczenie o wyborze trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, ale charakter organu lub organizacji międzynarodowej, na rzecz której odbyło się już przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Tym samym również każda traktatowa modyfikacja treści czy sposobu wykonywania kompetencji powierzonych (a nie tylko ich powierzanie) wymaga – w mojej ocenie – od polskich organów państwowych postępowania w myśl rozwiązań określonych w art. 90 Konstytucji.

Po piąte, przewidziana w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji wewnątrzkrajowa procedura wyrażania zgody na ratyfikację przez Prezydenta umowy międzynarodowej wskazanej w art. 90 ust. 1 Konstytucji nie ma charakteru jednorazowego. Nie może być zatem postrzegana wyłącznie jako swego rodzaju kryterium początkowe członkostwa Polski w danej organizacji międzynarodowej. Warunki przewidziane w art. 90 Konstytucji dotyczą nie tylko trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, w której Rzeczpospolita Polska pierwotnie przekazuje kompetencje własnych organów państwa. Przepis ten obejmuje również umowy międzynarodowe regulujące kwestie bezpośrednio z tym związane (implikowane). Moim zdaniem obejmuje swoim zakresem normowania tworzenie (konstituowanie) organizacji wymagającej przekazania jej kompetencji własnych organów państwowych państw członkowskich, przystąpienie do takiej organizacji już istniejącej, modyfikowanie podstaw jej funkcjonowania, inne sprawy związane z członkostwem, czy wreszcie wystąpienie z organizacji tego rodzaju. Węższe widzenie zastosowania trybu określonego w art. 90 Konstytucji prowadzić może do sytuacji, w której pierwotna treść umowy międzynarodowej, ratyfikowanej w szczególnym trybie, mogłaby ulegać modyfikacji na podstawie licznych zmian wprowadzanych umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi za zgodą wyrażoną w myśl art. 89 Konstytucji. Nieuchwytna stawałaby się jednak sytuacja, kiedy liczne, choć drobne zmiany treściowe, przekształciłyby się w zmianę jakościową, która dokonana samoistnie wymagałaby już niewątpliwie – w świetle testu zastosowanego w niniejszej sprawie przez Trybunał – trybu ratyfikacji określonego w art. 90 Konstytucji. W ten sposób mogłoby

dojść do faktycznego wyrażenia istoty art. 90 Konstytucji i podważenia znaczenia tak wyrażonej zgody ze strony Państwa Polskiego.

Po szóste, art. 90 Konstytucji wyraża procedurę, która wymaga współdziałania nie tylko różnych organów państwowych, ale także wymusza współpracę aktualnej większości parlamentarnej z opozycją przy realizacji tej części polityki zagranicznej państwa, która łączy się z tak wielką doniosłością, związaną ze zmianą m.in. funkcjonowania systemu organów państwa. Dodać warto, że ustawa ratyfikacyjna (akceptująca) w rozumieniu tego przepisu jest jedną z dwóch ustaw, które zgodnie z Konstytucją muszą zostać uchwalone tak przez Sejm, jak i Senat (odmiennie niż jest to przewidziane w art. 120 Konstytucji). Spełnienie wymogów większości głosów, określonych w art. 90 ust. 2 Konstytucji, ma na celu uzyskanie możliwie najszerzego poparcia dla tej konkretnej ustawy w obu izbach parlamentu. Chodzi więc m.in. o zbudowanie poparcia w drodze konsensusu zakładającego współpracę większości parlamentarnej z opozycją. Ostatecznie, w wypadku braku takiego porozumienia, wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, może mieć miejsce w drodze referendum. Większość rządowa z założenia powinna być zdolna wykorzystać możliwość, jaką daje jej art. 90 ust. 4 Konstytucji. Wówczas konflikt między większością rządową a opozycją rozstrzygnie Naród. Wspomniany tryb postępowania nie ma zatem charakteru blokującego działania rządu, ani zobowiązań międzynarodowych Polski. Określony w tym przepisie Konstytucji tryb postępowania legitymizuje społecznie decyzję o tak niezwykle istotnym znaczeniu dla państwa. Wpisuje się tym samym w przewidziany konstytucyjnie nakaz współdziałania władz oraz zapewnić ma by organy państwa, przy wykonywaniu przewidzianych dla nich w Konstytucji kompetencji, faktycznie realizowały wolę Narodu, jako jedyne suwerena w państwie. Tym samym procedura określona w art. 90 Konstytucji ma charakter gwarancyjny tak dla poprawnego funkcjonowania życia społecznego, jak i kształtowania odpowiedzialności wszystkich uczestników życia politycznego za dobro wspólne (art. 1, art. 25 ust. 3 *in fine*, art. 82 Konstytucji – zob. wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09, OTK ZU nr 9/A/2010, poz. 108, cz. III, pkt 2.6 uzasadnienia).

Po siódme, nawet przypisanie ustrojodawcy najbardziej wysokiego stopnia życzliwości dla integracji europejskiej nie wymaga wąskiego widzenia konstytucyjnych trybów wewnątrzpaństwowego postępowania organów państwa związanych z ratyfikacją odpowiedniej umowy międzynarodowej. W szczególności nie powinno redukować założeń ustrojowych, celu, aksjologii, ani treści art. 90 Konstytucji.

3. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego w niniejszej sprawie opiera się faktycznie na – w mojej ocenie błędnym – założeniu, zgodnie z którym każda decyzja dotycząca wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej (między art. 89 ust. 1 pkt 3 lub art. 90 Konstytucji) powinna wiązać się z analizą treści takiej umowy i wykazania, że umowa przekazuje dalsze kompetencje na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego). Założenie to jest prawidłowe jedynie wówczas, kiedy dotyczy pierwotnej umowy międzynarodowej, czyli traktatu akcesyjnego do danej organizacji, ewentualnie traktatu konstytuującego daną organizację międzynarodową. W wypadku umów zmieniających (nowelizujących) uprzednio zawarte umowy międzynarodowe, tryb postępowania w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację powinien być – co do zasady – zbieżny z tym, w którym wyrażono zgodę w umowie pierwotnej.

W mojej ocenie za punkt wyjścia należało przyjąć ogólne domniemanie funkcjonujące w naszym kręgu kultury prawnej i wyrażone m.in. w przepisach konstytucyjnych, że wszelkie akty normatywne, jak i w ogóle czynności prawne – o ile jest to prawnie dopuszczalne – powinny być co do zasady nowelizowane (zmieniane) w tym

samym trybie, w jakim zostały pierwotnie wprowadzone do systemu prawa lub wywołały skutek prawny (na tej zasadzie np. art. 118 – art. 123 Konstytucji stosuje się do ustaw nowelizujących; podobnie – określony w upoważnieniu ustawowym, o którym mowa w art. 92 ust. 1 Konstytucji, tryb wydania rozporządzenia stosuje się analogicznie do modyfikacji lub zmiany tego rozporządzenia itd. Teza ta jest również podstawą koncepcji *actus contrarius*, będącej po części odmianą analogii w prawie). Zasada ta od dawna jest trwałym elementem polskiego prawa parlamentarnego. Wielokrotnie dzięki jej zastosowaniu udawało się przezwyciężyć problemy proceduralne w sytuacji, kiedy prawodawca nie określił wyraźnie sposobu odstępowania, modyfikowania lub podejmowania czynności przeciwnych w swoich skutkach do tych, które dotyczą. Wyrażona tu przeze mnie zasada nie jest zatem tylko „prawidłowością”, jak to przyjmuje Trybunał (pkt 6.6.2 uzasadnienia). Posłużenie się innym trybem postępowania w przypadku modyfikacji lub uchylecia aktu normatywnego (także skutków dokonanej czynności prawnej), nawet jeśli stanowi przypadek odwołania się do ogólnych przepisów o postępowaniu przed danym organem państwa, ma zawsze charakter wyjątkowy i może mieć miejsce jedynie wówczas, kiedy istnieje wyraźna i jednoznaczna podstawa prawna nakazująca odstępstwo od wskazanej tu przeze mnie ogólnej zasady prawa (tak np. art. 235 Konstytucji, względem trybu przygotowania i uchwalenia Konstytucji z 1997 r.; art. 149 ust. 2 zd. 2 Konstytucji – w odniesieniu do uchylecia rozporządzenia ministra przez Radę Ministrów; art. 231 zd. 3 Konstytucji – określający sposób postępowania Sejmu w sprawie uchylecia rozporządzenia Prezydenta o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego; a w odniesieniu do czynności jednostkowych: art. 158 Konstytucji – dotyczący konstruktywnego wotum nieufności przekreślającego skutki powoływania Rady Ministrów, czy art. 171 ust. 3 Konstytucji – dający Sejmowi możliwość przekreślenia skutków demokratycznych wyborów organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego). Tym samym, odmiennie niż to uczynił Trybunał w niniejszej sprawie, uważam, że art. 90 Konstytucji uaktualnia się nie tylko przy trybie ratyfikacji nowej umowy międzynarodowej, której Rzeczypospolita pierwotnie przekazuje kompetencje realizowane dotąd przez organy krajowe (por. cz. III, pkt 2.6. uzasadnienia wyroku o sygn. K 32/09). Dotyczy również każdej modyfikacji treści takiej umowy międzynarodowej przekazującej, niezależnie od zakresu i głębokości wprowadzanych zmian do traktatu akcesyjnego i tego, czy bezpośrednio dotyczy przekazanych kompetencji organów krajowych. Tym samym zmiana umowy międzynarodowej ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji może zostać, moim zdaniem, wprowadzona do krajowego porządku prawnego – z punktu widzenia krajowych przepisów prawa – wyłącznie w procedurze przewidzianej w tym przepisie. Na poziomie konstytucyjnym brak jest bowiem odpowiedniej podstawy prawnej, która uzasadniałaby posłużenie się innym trybem. Nie podzielam zatem tezy negującej domniemanie dokonywania zmian w umowie międzynarodowej w tym samym trybie, w jakim ratyfikacja pierwotnej umowy doszła do skutku.

Wspomniana wyżej zasada ogólna dotycząca postępowania w wypadku czynności modyfikujących pierwotne rozstrzygnięcie organów państwowych ma szczególne znaczenie w odniesieniu do trybu wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Rzeczypospolita Polska przekazała organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

4. Upowszechnienie się koncepcji zaakceptowanej przez Trybunał Konstytucyjny w niniejszej sprawie ma jeszcze jeden istotny aspekt. Konstytucja RP nie przewiduje obligatoryjnej prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy ratyfikacyjnej, ani umowy

międzynarodowej, nawet co do której istniały wątpliwości co do wyboru trybu jej ratyfikacji. Uruchomienie tej formy postępowania sądowokonstytucyjnego, pozwalającego na kontrolę konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem, a umowy przed ostatecznym związaniem się Polski zobowiązaniami międzynarodowymi, nie jest pozbawione znaczenia dla interpretacji przepisów konstytucyjnych dotyczących trybu ratyfikacji umów międzynarodowych.

Sposób widzenia art. 90 Konstytucji przyjęty przez TK z założenia zakłada konieczność każdorazowego wyboru trybu postępowania zmierzającego do ratyfikacji umowy, gdy dotyczy ona członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, której przekazano już kompetencje organów władzy publicznej. Wprowadza zatem element niepewności prawa. Pojęcie „przekazania kompetencji” jest bardzo nieostre. Powoduje konieczność każdorazowej oceny treści konkretnej umowy międzynarodowej. Nieuchronnie rodzić to może spór prawny jak i polityczny, w który zaangażowane zostają organy państwa – Rada Ministrów, Sejm, Senat i Prezydent. Sama ta okoliczność nie byłaby jeszcze problemem, gdyby przewidziany w polskim prawie tryb postępowania gwarantował, na odpowiednim etapie postępowania zmierzającego do ostatecznego związania się Polski zobowiązaniami międzynarodowymi, sądowokonstytucyjne rozstrzygnięcie tego sporu. A tak nie jest.

Ewentualne orzeczenie Trybunału co do niekonstytucyjności trybu dojścia do skutku ustawy ratyfikacyjnej już po ratyfikacji konkretnej umowy międzynarodowej znacznie osłabia pozycję międzynarodową Polski i utrudniać może wywiązywanie się z jej zobowiązań międzynarodowych. Nie służy zatem realizacji art. 9 Konstytucji.

Mając zatem do wyboru konkurencyjne interpretacje art. 90 Konstytucji, Trybunał dokonał, w mojej ocenie, nietrafnej rekonstrukcji aksjologii ustawy zasadniczej a w konsekwencji wadliwego wyważenia dóbr. Również z tego względu rozstrzygnięcie niniejszej sprawy uważam za nietrafne.

5. W konsekwencji uważam, że zgoda na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w doniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (Dz. Urz. UE L 91 z 6.04.2011, s. 1) wskazanej we wniosku grupy posłów mogła być wyrażona jedynie w trybie określonym w art. 90 Konstytucji. Wyrażenie zgody na ratyfikację tej decyzji nastąpiło zatem wbrew treści art. 90 Konstytucji. Ustawa o ratyfikacji decyzji doszła bowiem do skutku niezgodnie z art. 90 ust. 2 w związku z art. 120 Konstytucji.