

Magdalena Bainczyk

**WYBRANE ASPEKTY NOWELIZACJI PRAWNYCH
PODSTAW CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ.
UWAGI NA TLE WYROKÓW POLSKIEGO I NIEMIECKIEGO
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO W SPRAWIE AKTÓW
NORMATYWNYCH STABILIZUJĄCYCH STREFĘ EURO¹**

Wprowadzenie

Wyrazem istotnej zmiany położenia Polski, która dokonała się w związku z wejściem do Unii Europejskiej, są działania polskich organów konstytucyjnych w ciągu ostatnich dziesięciu lat, mające na celu współkształtowanie zasad funkcjonowania UE, w tym zasad funkcjonowania unii walutowej. W drugiej połowie 2011 r. Polska sprawowała przewodnictwo w Radzie UE, przy czym należy pamiętać, że Traktat z Lizbony wprowadził ważne zmiany w zakresie jego funkcjonowania. W literaturze obecna forma przewodnictwa określana jest jako hybrydowa, ze względu na połączenie przewodnictwa rotacyjnego w UE z przewodnictwem stałym sprawowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przewodniczącego strefy euro², przy czym w odniesieniu do prezydencji Polski to właśnie działania tej strefy

¹ Poniższy tekst powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/H55/01395.

² J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 4; A. Nowak-Far, *Presidency in the European Union: A post-Lisbon Analysis*, [w:] M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012, s. 129.

miały duże znaczenie, gdyż elementem determinującym w dużym stopniu jej przebieg był kryzys finansów publicznych niektórych państw strefy³. Ze względu odrębności organizacyjne strefy euro – art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej jako TFUE)⁴ w związku z art. 1 Protokołu nr 14 w sprawie strefy euro⁵ – w świetle którego ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, zbierają się na nieformalnych spotkaniach, spotkania te przygotowywane przez przedstawicieli ministrów do spraw finansów tych państw oraz przez przedstawicieli Komisji, więc państwu nienależącemu do strefy euro, a sprawującemu prezydencję trudno było moderować działania mające na celu przeciwdziałanie kryzysowi. Ponadto zgodnie z art. 2 Protokołu nr 14, ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, wybierają większością głosów przewodniczącego strefy euro na okres dwóch i pół roku. W okresie prezydencji Polski funkcję tę sprawował premier Luksemburga Jean-Claude Juncker. Dodatkowym elementem, ograniczającym pole działania prezydencji, była wzmożona aktywność dyplomacji niemieckiej i francuskiej, które w pewnych okresach zdecydowanie zdominowały scenę europejską. Aktywność wszystkich wymienionych powyżej podmiotów doprowadziła właśnie w okresie prezydencji sprawowanej przez Polskę do podjęcia istotnych decyzji, których efektem były akty normatywne przyjęte w ramach UE, mające ustabilizować strefę euro; decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (dalej jako decyzja RE)⁶, Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej jako TEMS)⁷, oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, sporządzony w Brukseli 2 marca 2012 r. (dalej jako pakt fiskalny)⁸.

Akty te podlegały ratyfikacji przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi, co implikowało podjęcie odpowiednich działań

³ A. Nowak-Far, *Prezydencja Rady Unii Europejskiej*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacje*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 36 i nast.; M. Bainczyk, *Aspekty polityczno-prawne polskiej prezydencji. Między metodą wspólnotową a międzyrządową*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, s. 13 i nast.

⁴ Dz.Urz. UE z 26.10.2012, C 326, s. 47–390.

⁵ *Ibidem*, s. 283.

⁶ Dz.Urz. UE z 06.04.2011, L 91, s. 1.

⁷ Ujednoliconą wersję TEMS dostępna w jęz. ang.: www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%202013-03-2014.pdf.

⁸ Tekst traktatu fiskalnego w jęz. pol. dostępny na: www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf. Zasadnicze etapy procesu decyzyjnego na poziomie UE w odniesieniu do wyżej wymienionych aktów z zostały przedstawione m.in. w: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 45 i nast.; C. Herma, *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej*, s. 29; A. Socha, *Procedura kładki: aspekty proceduralne*, [w:] *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 15 i nast. Akty prawne mające na celu stabilizację strefy euro zostało scharakteryzowane również przez J. Barcza, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich spoza strefy euro*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012, s. 105 i nast.

przez krajowe organy ustawodawcze. Wspomniane działania organów władzy wykonawczej zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym oraz organów władzy ustawodawczej podejmowane w ramach procedur wyrażania zgody na zmiany w traktatowych podstawach UE stały się przedmiotem zainteresowania organów władzy sądowniczej, które dokonały wieloaspektowej kontroli aktów przyjętych w związku ze stabilizacją strefy euro, zarówno na poziomie unijnym⁹, jak i poszczególnych państw członkowskich¹⁰.

W Polsce w związku z ratyfikacją decyzji RE została uchwalona ustawa z 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro¹¹ (dalej jako ustawa o ratyfikacji decyzji), która stała się przedmiotem wniosku grupy posłów na Sejm VII kadencji o zbadanie zgodności tej ustawy z art. 90 Konstytucji. Wyrok w tej sprawie został wydany 26 czerwca 2013 r.¹² Analizy wyroku TK w tej sprawie należy dokonać z uwzględnieniem tego szerokiego kontekstu europejskiego¹³ jest bardzo dobrą ilustracją włączenia Polski w nurt integracji, przyjmującej niekiedy formułę Europy sędziów¹⁴. Owo powiązanie Polski z UE widoczne jest nie tylko w przedmiocie orzeczenia i jego proeuropejskiej treści, ale znajduje swój wyraz w konstrukcji uzasadnienia, które zawiera odwołania zarówno do wyroku TS UE, jak i do orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich, w tym obszerne odwołanie do wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK) z 12 września 2012 r.

Wspomniane powiązania europejskie wyroku TK z 26 czerwca 2013 r. pozwalają na dokonanie analizy wybranych jego tez w kontekście wyroku FTK z 18

⁹ Wyrok TS z 27.11.2012 w sprawie C-370/12, Pringle, nie publ., tekst wyroku dostępny na www.curia.eu; Sz. Pawłowski, *Kontrola decyzji Rady Europejskiej zmieniającej TFUE przez TS (w trybie art. 48 ust. 6 TUE) – glosa do wyroku TS z 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Irlandii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 6, s. 43; J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a traktat o europejskim mechanizmie stabilności i traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 23.

¹⁰ Wspomniane akty normatywne były przedmiotem szczegółowej analizy niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK); wyrok FTK z 28.01.2012 w sprawie wykonania uprawnień Bundestagu przez gremium specjalne, sygnatura akt 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, s. 318; wyrok FTK z 19.06.2012 w sprawie zaniechania udzielania Bundestagowi informacji przez rząd federalny w związku z aktami podejmowanymi w ramach UE w celu stabilizacji strefy euro, sygnatura akt 2 BvE 4/11; wyrok FTK z 12.09.2012 w sprawie zastosowania środków tymczasowych w odniesieniu do traktatów stabilizujących strefę euro, sygnatura akt 2 BvR 1390/12; postanowienie I Izby Drugiego Senatu FTK z 17.04.2013; 2 BvQ 17/13 w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do pomocy finansowej Cypru.

¹¹ Dz.U. poz. 748.

¹² Sygn. akt K 33/12.

¹³ J. Barcz, J. Kranz, *op. cit.*, s. 23.

¹⁴ *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007.

marca 2014 r.¹⁵, gdyż oba orzeczenia zostały wydane co do tych samych aktów normatywnych przyjętych w ramach UE w związku ze stabilizacją strefy euro, a ich tezy w wielu punktach są podobne. Należy jednak zauważyć, że zagadnienia, wokół których koncentrowały się oba orzeczenia są odmienne. W wyroku polskim centralnym zagadnieniem była interpretacja pojęcia przekazania kompetencji, natomiast w wyroku niemieckim, podobnie jak i we wcześniejszych orzeczeniach dotyczących udziału Niemiec w unii walutowej, była to interpretacja zasady demokracji. W świetle powyższej zasady parlament krajowy musi zachować wpływ na decyzje finansowe podejmowanie na poziomie UE, a istotne dla budżetu RFN, gdyż tylko wówczas możliwe jest sprawowanie przez ten organ całościowej odpowiedzialności za budżet¹⁶.

Owe różnice w treści wspomnianych wyżej orzeczeń wynikały pośrednio ze zróżnicowanej treści klauzul integracyjnych zawartych odpowiednio w Ustawie Zasadniczej RFN i konstytucji RP. Art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (dalej jako UZ)¹⁷, który stanowił podstawę prawną członkostwa Niemiec we Wspólnotach Europejskich, został zastąpiony na początku lat 90. XX w., w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht, przez rozbudowaną klauzulę limitacyjną¹⁸, która została wprowadzona do art. 23 UZ¹⁹, mającą z jednej strony na celu dostosowanie rozwiązań konstytucyjnoprawnych do rozwoju integracji europejskiej, a z drugiej przejmującą warunki uczestnictwa Niemiec w integracji europejskiej, ukształtowane w dotychczasowym orzecznictwie FTK²⁰. W Polsce natomiast obowiązuje nadal

¹⁵ Wyrok FTK z 18.03.2014 r., sygnatura akt 2 BvR 1390/12, dostępny na stronie www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html; M. Balczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych związanych ze stabilizacją strefy euro z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7, s. 37.

¹⁶ Co do pojęcia całościowej odpowiedzialności politycznej za budżet: J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych – wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 11, s. 5; R. Arnold, *Constitutional Jurisdiction and National Budget – Remarks on the German Constitutional Court Decision on the Euro Support System*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, red. R. Balicki, M. Masteriak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 36 i nast.

¹⁷ Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 (niem. *Grundgesetz*), ostatnio zmieniona przez 59. ustawę o zmianie Ustawy Zasadniczej z 11.07.2012, *Bundesgesetzblatt* (Federalny Dziennik Ustaw, dalej jako BGBl.) I, s. 1478; art. 24 ust. 1 UZ Federacja może przenieść poprzez wydanie ustawy prawa zwierzchnie na instytucję międzyrządową.

¹⁸ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 438.

¹⁹ Art. 23 ust. 1 UZ: „W celu urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współuczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, związanej zasadami demokracji, państwa prawnego, państwa socjalnego oraz federalności i zasadą subsydiarności, a także gwarantuje ochronę praw podstawowych porównywalną do ochrony gwarantowanej przez Ustawę Zasadniczą. Federacja może w tym celu mocą ustawy, wydanej za zgodą Bundesratu, przenieść uprawnienia zwierzchnie. Do utworzenia Unii Europejskiej jak również do zmian jej podstaw traktatowych i porównywalnych regulacji, w wyniku których Ustawa Zasadnicza zostaje zmieniona lub uzupełniona lub takie zmiany lub uzupełnienia zostają umożliwiające, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3”.

²⁰ Obszernie co do genezy art. 23 UZ, K. Schmalenbach, *Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetz im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission – Motive einer Verfassungsänderung*, Berlin 1996.

klauzula integracyjna przyjęta w 1997 r., która zasadniczo odpowiada konstrukcji przepisu obowiązującego w RFN do końca 1992 r. Wyroki obu trybunałów mogą więc stanowić materiał porównawczy przydatny dla analizy konieczności nowelizacji konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Przekazanie kompetencji jako centralny element uzasadnienia wyroku TK z 26 czerwca 2013 r.

Przekazanie kompetencji stanowi centralny element klauzuli integracyjnej zawartej w Konstytucji RP z 1997 r. Pojęcie to zostało wyczerpująco zanalizowane przez doktrynę²¹, a także było przedmiotem kluczowych dla rozwoju doktryny konstytucyjnej w zakresie integracji europejskiej orzeczeń TK²².

Wspomniany powyżej istotny dorobek nauki prawa konstytucyjnego nie wyeliminował jednak pewnych niejasności związanych z tym zagadnieniem, zwłaszcza, że procedura zmiany traktatowych podstaw UE uległa zmianie w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony²³. Na podstawie przepisów Traktatu o UE rewizja podstaw prawnych UE może zostać dokonana zarówno poprzez podpisanie traktatu rewizyjnego (tzw. zwykła procedura zmiany), którego przedmiotem zgodnie z art. 48 ust. 2 zd. 2 TUE może być rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach, jak i w ramach procedur uproszczonych²⁴. Decyzja, w związku z którą została wydana ustawa będąca przedmiotem kontroli TK, została przyjęta właśnie w drodze takiej uproszczonej procedury, przewidzianej przez art. 48 ust. 6 TUE. Przepis ten stanowi, że decyzja taka nie może zwiększać kompetencji przyznanych UE w traktatach.

Zgodność z Konstytucją RP uproszczonej procedury zmiany była przedmiotem kontroli ze strony TK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony. W wyroku tym TK stwierdził, że procedura uproszczona z art. 48 ust. 6 TUE została zaakceptowana przez Rzeczpospolitą Polską, która ratyfikowała Traktat z Lizbony zgodnie z art. 90 Konstytucji. Zmiana w podstawach funkcjonowania UE nie wejdzie w życie, jeśli nie zostanie „zatwierdzona” przez Rzeczypospolitą, zgodnie z jej wymogami, a do ustrojodawcy [podkreślenie – M.B.] należy sprecyzowanie tych wymogów. Jeśli w ramach wspomnianej uproszczonej procedury zmiany miało-

²¹ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwu organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007; J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013, www.wpia2.uni.lodz.pl/zeupi/Publikacje/Kranz%20Przekazanie%20kompetencji%20na%20recz%20organizacji%20mi%C4%99dzynarodowej.pdf.

²² Wyrok TK z 11.05.2005 w sprawie Traktatu Akcesyjnego, sygn. akt K 18/04, tezy III.3.3, III.4, wyrok TK z 24.11.2010 w sprawie Traktatu z Lizbony, sygn. akt K 32/09, tezy III.2 i III.3.

²³ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 144 i nast.

²⁴ J. Barcz, *Stanowienie prawa UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumka, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 260 i nast.

by dojść do przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, byłoby to możliwe jedynie z zachowaniem zasad określonych w art. 90 Konstytucji. Podsumowując swoje rozważania dotyczące art. 48 ust. 6 TUE Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest on zgodny z wzorcem konstytucyjnym tj. art. 90 Konstytucji²⁵. Z powyższych tez wynika, że TK uznaje uproszczony tryb zmian podstaw prawnych UE, a na gruncie obowiązujących krajowych przepisów konstytucyjnych wyróżnia dwa tryby przyjęcia zmian wprowadzanych na podstawie art. 48 ust. 6 TUE: 1) zmiany nie prowadzą do przeniesienia kompetencji organów państwowych, 2) zmiany prowadzą do przeniesienia kompetencji władczych. W odniesieniu do tych ostatnich należy zastosować zasady z art. 90 Konstytucji RP. Przy czym tryb nr 1 powinien podlegać doprecyzowaniu przez ustrojodawcę, a zasadniczym kryterium wyboru trybu 1 lub trybu 2 jest stwierdzenie, czy na podstawie decyzji RE dokonane zostaje przekazanie kompetencji. Powyższe tezy są więc wyraźną wskazówką dla podmiotów opracowujących zmiany w Konstytucji dotyczące członkostwa Polski w UE. Jeśli ma zostać recypowana doktryna TK, to w Konstytucji, a nie wyłącznie w ustawie, powinien zostać przewidziany tryb dla przyjmowania zmian ustanowionych w procedurze uproszczonej, a zastosowanie trybu powinno zostać uzależnione od przesłanki braku przekazania kompetencji.

Powyższe rozróżnienie nie znalazło do tej pory odzwierciedlenia w przepisach Konstytucji RP dotyczących współpracy międzynarodowej, a jedynie w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych²⁶ w art. 12 ust. 2a, dodanym na podstawie art. 23 pkt 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²⁷. Stanowi on, że ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 TUE oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci TFUE. 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 w art. 15 ust. 1–4 ustawy o umowach międzynarodowych, a więc ratyfikacja przez Prezydenta RP aktu prawnego Unii Europejskiej jest dokonywana po uzyskaniu zgody w rozumieniu art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji RP albo po zawiadomieniu Sejmu na podstawie art. 89 ust. 2 Konstytucji RP.

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji RE dotyczącej zmiany art. 136 TFUE została uchwalona zgodnie z powyższymi przepisami. W świetle stanowiska rządu, wyrażonego w uzasadnieniu do ustawy, decyzja RE dotycząca zmiany art. 136 TFUE spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej

²⁵ Wyrok TK z 24.11.2010 w sprawie Traktatu z Lizbony, sygn. akt K 32/09, tezy III.4.2.8–III.4.2.9.

²⁶ Dz.U. Nr 39, poz. 443, ze zm.

²⁷ Dz.U. Nr 213, poz. 1395.

w organizacji międzynarodowej²⁸ i wobec tego przedmiotowa ustawa została uchwalona w trybie przewidzianym przez art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP. Natomiast według wnioskodawcy, który wniósł sprawę do TK, zmiana dokonana decyzją RE w art. 136 TFUE, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez TEMS oraz rozpatrywana w kontekście paktu fiskalnego, prowadzi do przekazania kompetencji na poziom ponadnarodowy, a w związku z tym ustawa o ratyfikacji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji. Należy przy tym zauważyć, że wspomniane rozbieżności w ocenie, który tryb – ten przewidziany w art. 89 ust. 1 Konstytucji, czy tryb z art. 90 Konstytucji – jest właściwy do uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację ujawniły się już na etapie prac parlamentarnych. Został bowiem zgłoszony poselski projekt uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgodny na ratyfikację decyzji, który przewidywał, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację zostanie uchwalona w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji²⁹. Wątpliwości co do trybu uchwalenia ustawy wyrazili również eksperci³⁰. Projekt ten był przedmiotem 14 posiedzenia Sejmu 10 maja 2012 r., a Sejm przystąpił do procedowania nad ustawą w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Przystępując do analizy zgodności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację z art. 90 Konstytucji Trybunał przyjął następujące tezy: 1) Decyzja RE, która jest przedmiotem ustawy ratyfikacyjnej jest umową międzynarodową *sui generis* m.in. ze względu na jej cel, jakim jest zmiana TFUE będącego umową międzynarodową; 2) Umowa ta dotyczy – choć nie wprost – członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w związku z czym zasadne jest dopuszczenie możliwości zastosowania ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 Konstytucji³¹; 3) 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 na analizie treści umowy i jej skutków, przy czym 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”³²; 4) Zastosowanie szczególnego trybu określonego w art. 90 Konstytucji jest uzasadnione w wypadku modyfikacji zakresu kompetencji przekazanych, ale nie wtedy, gdy dochodzi jedynie do aktualizacji kompetencji już przekazanych. Pojęcie aktualizacji kompetencji zostało wprowadzone przez TK w wyroku z 18 lutego 2009 r.³³, który dotyczył trybu

²⁸ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 37.

²⁹ Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 114.

³⁰ *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” 2012, nr 2, K. Kubuj, s. 164; C. Mik, s. 176.

³¹ Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza uzasadnienia III.6.1.1.

³² *Ibidem*, teza uzasadnienia III.6.1.2.

³³ Sygnatura akt Kp 3/08, A. Grzelak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2009 r. (sygn. akt Kp 3/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 205.

uchwalenia 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 TUE³⁴. W orzeczeniu tym TK stwierdził, że wspomniana ustawa nie dotyczy przeniesienia kompetencji, gdyż przedmiotowa kompetencja została przekazana TS WE już na podstawie traktatu akcesyjnego³⁵.

W związku z kluczowym znaczeniem dla omawianej sprawy wykładni pojęcia przekazania kompetencji TK dokonał jego analizy zarówno w ujęciu doktryny, jak i w dotychczasowym orzecznictwie, a następnie określił następujące przesłanki zastosowania art. 90 Konstytucji: 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 przekazanych³⁶. Ponadto TK dokonał wykładni pojęcia kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji: kompetencja to upoważnienie danego organu władzy publicznej do podjęcia określonych działań, które mają charakter władczy i są związane z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Przy czym co najmniej należy wskazać organ, któremu przenoszona kompetencja pierwotnie przysługuje, podmioty podległe kompetencji, treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych. W opinii TK samo określenie zakresu działania organu lub ogólnie sformułowane prawo organu do regulowania danej kategorii spraw nie jest wystarczające. Jednocześnie FTK stwierdził, że wszystkie powyżej wymienione elementy nie muszą być *expressis verbis* sformułowane w przepisie umowy międzynarodowej, a kryterium weryfikującym, czy następuje przeniesienie kompetencji władczych w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także skutek umowy międzynarodowej albo aktu zrównanego z umową międzynarodową, np. decyzji RE. 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 Konstytucji³⁷. Swoje wywody dotyczące przeniesienia kompetencji TK zakończył stwierdzeniem, że nie ma podstaw do stwierdzenia, iż 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 i w związku z tym nie występuje konieczności interpretacji pozostałych pojęć zawartych w art. 90 Konstytucji.

³⁴ Dz.Urz. UE z 29.12.2006, C 321, s. E 5.

³⁵ Wyrok TK z 18.02.2009, Kp 3/08, teza uzasadnienia III.2.6.

³⁶ Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza uzasadnienia III.6.4.2.

³⁷ *Ibidem*, teza uzasadnienia III.6.5.5.

Powyżej wskazane tezy dotyczące instytucji przekazywania kompetencji zawarte w uzasadnieniu są ważne z punktu widzenia rozwoju doktryny konstytucyjnoprawnej i niewątpliwie mają walor porządkujący. Nie zostały one jednak zaakceptowane przez wszystkich członków składu orzekającego w sprawie, gdyż do wyroku z 26 czerwca 2013 r. zostało złożonych aż pięć zdań odrębnych.

Sędzia Z. Cieślak wskazał na zbyt wąską, administracyjnoprawną wykładnię pojęcia kompetencji, które na gruncie art. 90 Konstytucji nie powinna być ograniczona jedynie do działań władczych, a ujęta szerzej jako pole prawnie wyznaczonej aktywności organu władzy państwowej, której cechami konstytucyjnymi są treść i sposób decydowania w sprawach przekazanych oraz przypisanie podmiotowi przejmującemu odpowiedzialności za działanie³⁸. Na istotny aspekt stosowania art. 90 Konstytucji wskazał w zdaniu odrębnym sędzia M. Granat. Mianowicie w momencie jego projektowania ustrojodawca nie brał pod uwagę metody schengenkiej, stosowanej w UE w coraz szerszym zakresie³⁹. Zawężona interpretacja art. 90 Konstytucji może powodować, że integracja europejska będzie przechodziła niejako obok zasadniczej klauzuli integracyjnej, czego dowodem jest również procedura ratyfikacji paktu fiskalnego. M. Granat zauważa również, że stosowanie art. 90 Konstytucji jest istotne z punktu widzenia realizacji zasady demokracji, gdyż przewidziana w nim procedura wymusza współdziałania większości rządowej z opozycją⁴⁰. Do jeszcze dalej idących wniosków doszedł sędzia M. Zubik wskazując, że art. 90 Konstytucji stanowi wyłączną podstawę dla tak daleko idącej współpracy międzynarodowej i dlatego nie można przyjmować, iż procedurą alternatywną w stosunku do klauzuli integracyjnej jest art. 89 ust. 1 Konstytucji. Sędzia ten nie zgadza się w związku z tym z wąską interpretacją przedmiotowego przepisu, wskazując słusznie, iż w skrajnej postaci procedura wystąpienia Polski z UE mogłaby być realizowana na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

W związku z przyjętą przez M. Zubika wykładnią art. 90 Konstytucji, zasadniczym kryterium zastosowania tego przepisu nie jest przekazanie kompetencji, a powiązanie umowy międzynarodowej z uczestnictwem Polski w organie lub organizacji międzynarodowej o określonym charakterze. Choć sędzia tego nie precyzuje, to chodzi prawdopodobnie o organizację ponadnarodową. Za przyjęciem wyłączności trybu art. 90 Konstytucji przemawia zdaniem sędziego M. Zubika jeszcze jedna przesłanka – konieczność każdorazowego wyboru właściwego trybu wyrażania zgody na zmiany podstaw traktatowych funkcjonowania UE, co może prowadzić do powstawania sporów politycznych

³⁸ *Ibidem*, zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka.

³⁹ J. Barcz, *Problem modelu prawnego procesu integracji europejskiej i zarządzania w ramach UE*, s. 23; idem, *Procedury stanowienia prawa UE*, s. 270, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *op. cit.*

⁴⁰ Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, zdanie odrębne sędziego TK M. Granata, podobnie co do znaczenia art. 90 Konstytucji w związku z realizacją zasady demokracji zdanie odrębne sędziego TK M. Zubika.

na tym tle pomiędzy Radą Ministrów, Sejmem, Senatem i Prezydentem RP. Sam spór nie jest czymś niewłaściwym, jednakże należy wziąć pod uwagę, że w świetle obowiązujących przepisów, które przewidują uruchomienie kontroli prewencyjnej tylko na wniosek Prezydenta RP, spór ten ostatecznie może zostać rozstrzygnięty już po ratyfikacji umowy międzynarodowej, co nie sprzyja realizacji zasady z art. 9 Konstytucji⁴¹.

Drugim istotnym elementem uzasadnienia wyroku TK z 26 czerwca 2013 r. jest stwierdzenie, czy doprecyzowane w tym orzeczeniu przesłanki zastosowania art. 90 Konstytucji występują w przypadku ratyfikacji przedmiotowej decyzji Rady Europejskiej, a więc czy na podstawie tejże decyzji następuje przeniesienie kompetencji władczych na UE. W tym miejscu można wskazać pewną niespójność konstrukcyjną uzasadnienia, ponieważ TK już w tezie III.6.5.4. uzasadnienia kategorycznie stwierdził, że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie dochodzi do przeniesienia kompetencji organu władzy państwowej na organizację międzynarodową lub na organ międzynarodowy, po czym zajął się zagadnieniem zasady zmiany aktu prawnego przez akt prawny tego samego rodzaju, a dopiero następnie dokonał szczegółowej analizy art. 136 ust. 3 TFUE, w ramach której odwoływał się obszernie zarówno do wyroku TS UE, jak i orzeczeń sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich.

TK stwierdził, że wprowadzony przez decyzję RE art. 136 ust. 3 TFUE adresowany do państw członkowskich UE, których walutą euro, a jego znaczenie sprowadza się do uznania kompetencji tych państw członkowskich do zawierania między sobą traktatów⁴². Art. 136 ust. 3 TFUE nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, ani nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem zmiany TFUE⁴³.

W opinii TK błędne jest również założenie, 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. W interpretacji TK, w szczególności motyw 7 z preambuły do TEMS zawierający zobowiązanie wszystkich państw członkowskich strefy euro do przystąpienia do przedmiotowego traktatu, a państwo przystępujące do strefy powinno stać się jego stroną⁴⁴, powinien być odczytywany w świetle art. 47 TEMS⁴⁵, który zawiera zobowiązanie do ratyfikacji

⁴¹ Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, zdanie odrębne sędziego TK M. Zubika.

⁴² *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.3.2.

⁴³ *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.3.8.

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

⁴⁵ Art. 47 ust. 1 TEMS: „This Treaty shall be subject to ratification, approval or acceptance by the signatories. Instruments of ratification, approval or acceptance shall be deposited with the Depository”.

przedmiotowego traktatu⁴⁶. Jednocześnie TK stwierdził, że nie ma obecnie podstaw do dokonywania kontroli zgodności TEMS z konstytucją. W szczególności brak jest jakiegokolwiek wiążącej Polskę normy prawa międzynarodowego lub unijnego, która nakazywałaby przestrzeganie norm zawartych w traktacie międzynarodowym, którego Polska nie jest stroną. Podstawy taką nie mogą być ani TUE, ani TFUE, ponieważ TEMS nie należy do prawa unijnego tworzonego w ramach kompetencji prawodawczych przysługujących UE, a norma uznająca kompetencję państw członkowskich strefy euro 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. Polska w przypadku wyłączenia derogacji w zakresie obowiązywania w stosunku do niej przepisów dotyczących unii walutowej, może w przyszłości podjąć decyzję o ratyfikacji TEMS. Wówczas może się on stać przedmiotem kontroli ze strony TK⁴⁷.

TK stwierdził również, że jego stanowisko odpowiada tezom orzeczenia TS UE w sprawie *Pringle*, w którym TS UE stwierdził m.in., że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie zostają powierzone UE żadne kompetencje, przepis ten jedynie potwierdza możliwość zawierania i ratyfikacji przez państw członkowskie traktatu w sprawie udzielania pomocy finansowej, także przed wejściem w życie przedmiotowej decyzji RE, a regulacja w niej zawarta nie jest sprzeczna z ani z art. 122 ust. 2, ani z art. 125 TFUE⁴⁸.

Argumentem przemawiającym za powyżej przedstawioną interpretacją art. 136 ust. 3 TFUE były tezy FTK w wyroku z 12 września 2012 r. w sprawie środków tymczasowych co do aktów normatywnych mających na celu stabilizację strefy euro. TK podkreślił w szczególności opinię trybunału niemieckiego, że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie dochodzi do przeniesienia uprawnień władczych na UE⁴⁹.

Powyższe tezy dotyczące znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE zostały jednakże zakwestionowane przez sędziów TK w zdaniach odrębnych. Sędzia Z. Cieślak zauważył, że

[...] dodanie art. 136 ust. 3 powoduje realne i ważne [...] zmiany w prawnym i faktycznym otoczeniu państw członkowskich Unii. [...] 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 systemu⁵⁰.

Wątpliwości dotyczące znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE w sposób niezmiernie przekonujący zostały wyrażone przez sędziego M. Granata, który wskazał,

⁴⁶ Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, tezy uzasadnienia III.7.3.4.–7.3.5.

⁴⁷ *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.3.8.

⁴⁸ *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.4.

⁴⁹ *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.5.

⁵⁰ *Ibidem*, zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka.

że państwa członkowskie strefy euro poprzez zawieranie traktatów na gruncie badanego przepisu, współwyznaczają warunki funkcjonowania strefy euro, a na gruncie tego przepisu istnieje związek funkcjonalny między EMS a członkostwem w strefie euro, do którego Polska zobowiązała się podpisując Traktat akcesyjny. M. Granat odmiennie zinterpretował również motyw 7 preambuły do TEMS, stwierdził bowiem, że w świetle obu traktatów Polska od momentu uchylecia derogacji dotyczącej członkostwa w unii walutowej będzie zobowiązana do przystąpienia do EMS, a moment dokonywania zmiany w art. 136 TFUE jest istotnie jedynym właściwym momentem dla zajęcia stanowiska Polski w sprawie zmiany warunków jej członkostwa w unii walutowej, a także dokonania przedmiotowej kontroli konstytucyjności tejże zmiany. Ze względu również na fakt, że 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, a wobec tego powinna zostać zastosowana procedura z art. 90 Konstytucji⁵¹.

Na nierozzerwalne połączenie pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS wskazała również w zdaniu odrębnym sędzia T. Liszcz. Mianowicie z preambuły decyzji, motyw 2, wynika, że szefowie państw członkowskich strefy euro najpierw uzgodnili utworzenie mechanizmu stabilności, a następnie zwrócili się do przewodniczącego Rady Europejskiej o uzgodnienie niezbędnej [podkreśl. T. Liszcz] w tym zakresie zmiany TFUE. W omawianym przypadku dochodzi do przekazania kompetencji państwa w zakresie polityki pieniężnej, a także, biorąc pod uwagę pakt fiskalny, polityki gospodarczej, dwuetapowo: poprzez zmianę TFUE, a następnie poprzez zawarcie przedmiotowych traktatowych, do związania którymi Polska jest zobowiązana⁵².

Decyzja RE dotycząca zmiany art. 136 TFUE w świetle orzecznictwa FTK

FTK dokonał kompleksowej oceny aktów normatywnych przyjętych w ramach UE w celu stabilizacji strefy euro⁵³, a przedmiotem kontroli były ustawy wyraża-

⁵¹ *Ibidem*, zdanie odrębne sędziego TK M. Granata.

⁵² *Ibidem*, zdanie odrębne sędzi TK T. Liszcz.

⁵³ Wyrok z 18 marca 2014 r. został poprzedzony wyrokiem w sprawie zastosowania środków tymczasowych z 12 września 2012 r., na który powoływał się również TK w swoim wyroku z 26 czerwca 2013 r. M. Balczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 12.09.2012 r. w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do traktatów mających na celu stabilizację sytuacji finansowej w państwach strefy euro*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 36. W wyroku z 2012 r. FTK dokonał sumarycznej kontroli zasadności niektórych zarzutów skarżących, która doprowadziła do przyjęcia deklaracji interpretacyjnych w odniesieniu do przepisów TEMS w zakresie wysokości udziału, Niemiec w EMS oraz udostępniania dokumentów Bundestagowi w związku z funkcjonowaniem TEMS; BGBl. II 2012, s. 1086, BGBl. II 2012, s. 1087; J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji...*, s. 10.

jące zgodę na związanie się przez Niemcy: decyzją Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE⁵⁴, TEMS⁵⁵ oraz paktem fiskalnym⁵⁶, a także ustawa o udziale finansowym Niemiec w EMS⁵⁷. Prócz tego przedmiotem skarg konstytucyjnych kierowanych do FTK były także akty unijnego prawa pochodnego wchodzące w skład tzw. sześciopaku (ang. *Sixpack*), mające na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej państw strefy. Ponadto frakcja parlamentarna Die Linken wniosła wniosek o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego kompetencji organów władzy państwowej, ze względu na naruszenie praw wnioskodawcy, jak i praw Bundestagu wynikających z konstytucyjnej zasady demokracji poprzez uchwalenie przez Bundestag wspomnianych wyżej ustaw. Należy przy tym przypomnieć, że FTK wyłączył do osobnego postępowania zagadnienia związane z decyzją Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej programu wykupu obligacji państw członkowskich objętych programem pomocowym, a także po raz pierwszy w swojej historii FTK wniósł w związku z tym aktem wniosek do TS UE o wydanie orzeczenia prejudycjalnego⁵⁸.

W wyroku z 18 marca 2014 r. FTK potwierdził tezy zawarte w swoim wyroku z 12 września 2012 r. dotyczące zgodności ustawy wyrażającej zgodę na związanie się decyzją RE. Ustawa ta nie narusza praw skarżących z art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ. W szczególności art. 136 ust. 3 TFUE nie prowadzi do utraty autonomii budżetowej przez Bundestag. Jest to również przepis w wystarczającym stopniu szczegółowy. Na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie zostaje ani uruchomiony mechanizm skuteczny w sferze finansów, ani inne podmioty nie zostają upoważnione do podejmowania decyzji w sprawach budżetowych. Przepis ten umożliwi jedynie państwom strefy euro ustanowienie w oparciu o prawo międzynarodowe mechanizmu stabilności i w ten sposób potwierdza władztwo państw członkowskich nad traktatami. Co prawda przyjęcie tej regulacji i utworzenie EMS prowadzi do zasadniczego przekształcenia pierwotnej koncepcji unii gospodarczej i walutowej, ponieważ oznacza odejście od dotychczas obowiązującej zasady odrębności budżetów krajowych, jednakże nie podważa kryterium stabilności jako zasadniczego elementu strukturalnego unii, a pozostałe, istotne z punktu widzenia UZ, elementy unii walutowej – art. 123, 127, 130 TFUE – nie zostają naruszone. W szczególności państwa członkowskie nie zostają zwolnione z obowiązku utrzymania dyscypliny budżetowej, a art. 136 ust. 3 TFUE będzie miał zastosowanie wyjątkowo. Wspomniany przepis jest szczegółowy w stopniu wystarczającym, a na jego podstawie nie dochodzi do przeniesienia uprawnień

⁵⁴ Ustawa z 13.09.2012, BGBl II, s. 978.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 981.

⁵⁶ *Ibidem*, s. 1006.

⁵⁷ *Ibidem*, BGBl I, s. 1918. Wszystkie ustawy zostały podpisane przez prezydenta RFN po wydaniu wyroku w sprawie zastosowanie środków tymczasowych mających na celu uniemożliwienie związania się przez RFN aktami w nich wymienionymi.

⁵⁸ M. Balczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 37.

władczych, gdyż reguluje jedynie zastosowanie EMS, poddając je jednocześnie restrykcyjnym wymogom. Przepis ten w związku z powyższym nie prowadzi, biorąc pod uwagę art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ, do naruszenia wymogów szczegółowości normy prawnej, koniecznej dla realizacji odpowiedzialności integracyjnej organów władzy ustawodawczej⁵⁹.

W związku z szerokim zakresem przedmiotowym kontroli FTK, która obejmowała również treść TEMS, niewątpliwie mniejsze znaczenie z punktu widzenia znaczenia kontroli konstytucyjności aktów prawnych przyjmowanych na poziomie UE w systemie sprawowania władzy przez państwo, miało stwierdzenie przez trybunał niemiecki, iż art. 136 ust. 3 TFUE nie stanowi podstawy do przeniesienia uprawnień władczych (niem. *Hoheitsrechte*). Trybunał ten, niezależnie od oceny decyzji RE, dokonał bowiem kontroli szeregu przepisów TEMS, zasadniczo pod kątem zachowania zasady demokracji w warunkach funkcjonowania mechanizmu stabilności w unii walutowej, i to w dwóch wyrokach: z 12 września 2012 r. oraz z 18 marca 2014 r. W wyroku z 2012 r. FTK dokonał sumarycznej kontroli zasadności niektórych zarzutów skarżących pod kątem zachowania zasady demokracji⁶⁰. W wyniku wątpliwości konstytucyjnoprawnych wyrażonych przez FTK we wrześniu 2012 r. niezwłocznie przyjęto deklaracje interpretacyjne w odniesieniu do przepisów TEMS dotyczących wysokości udziału Niemiec w EMS oraz dotyczących udostępniania dokumentów Bundestagowi w związku z funkcjonowaniem TEMS⁶¹. W opinii FTK dla zachowania zasady demokracji jest bowiem niezbędny, by o wysokości zobowiązań finansowych zaciąganych przez Niemcy na poziomie UE decydował Bundestag, a także by organ ten mógł otrzymywać wyczerpujące informacje dotyczące funkcjonowania EMS.

Również w wyroku z 18 marca 2014 r. trybunał niemiecki dokonał oceny zgodności przepisów TEMS z zasadą demokracji. W omawianym wyroku FTK stwierdził, że TEMS odpowiada wymogom z art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ. Postanowienia TEMS są zgodne z całościową odpowiedzialnością polityczną Bundestagu za budżet. W szczególności nie dochodzi do naruszenia tej odpowiedzialności poprzez wysokość zobowiązań płatniczych, które Niemcy zaciągnęły przy utworzeniu EMS. Ryzyko związane w ewentualną wykładnią przepisów TEMS, która mogłaby prowadzić do wprowadzenia nieogra-

⁵⁹ Wyrok FTK z 18.03.2014, tezy 177–182.

⁶⁰ M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht...*, s. 36.

⁶¹ Tekst wspólnej deklaracji przyjętej przez państwa – strony TEMS: „Art. 8 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (dalej jako Traktat) ogranicza wszelkie zobowiązania płatnicze członków EMS wynikające z Traktatu w tym sensie, że żaden z przepisów Traktatu nie może być wykładany w ten sposób, iż bez uprzedniej zgody przedstawiciela członka i uwzględnienia postępowania krajowego w tej sprawie zostanie wprowadzone zobowiązanie płatnicze, które przewyższałoby udział w zaakceptowanym kapitale, zgodnie z załącznikiem nr II do Traktatu. Artykuł 32 ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1 Traktatu nie sprzeciwiają się wyczerpującemu informowaniu parlamentów krajowych, zgodnie z przepisami krajowymi, BGBl. II 2012, s. 1086, tekst jednostronnej deklaracji Niemiec o tym samym brzmieniu BGBl. II 2012, s. 1087; J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji...*, s. 10.

niczono, jeśli chodzi o wysokość, zobowiązania płatniczego Niemiec, zostało wykluczone przez wspomnianą wyżej wspólną deklarację interpretacyjną państw – członków EMS z 27 września 2012 r. W wyroku z 18 marca 2014 r. pojawił się natomiast nowy wątek, związany z legitymacją demokratyczną decyzji podejmowanych w ramach EMS. Ową legitymację demokratyczną tworzy Bundestag i musi on zachować wpływ na decyzje podejmowane w ramach EMS przy współdziałaniu przedstawiciela Niemiec zasiadającego w radzie gubernatorów lub zarządzie EMS. Wpływ ten jest zagwarantowany poprzez prawo weta, które może wykonywać przedstawiciel Niemiec. W opinii FTK prawo weta, jako istotny element ciągu legitymizacyjnego, musi zostać zachowane również po przystąpieniu nowych państw do EMS. FTK stwierdził, że obecnie liczba posiadanych przez Niemcy głosów gwarantuje, że decyzje EMS dotyczące całościowej odpowiedzialności politycznej Bundestagu za budżet nie mogą zapaść, jeśli przedstawiciel Niemiec w organach EMS wyrazi sprzeciw. W ten sposób relacja pomiędzy parlamentem krajowym jako organem legitymizującym a EMS, nie została przerwana. Wobec powyższego FTK zastrzegł, że prawo weta ze strony Niemiec musi zostać zachowane również w przypadku przystąpienia nowych państw do EMS, które implikuje zmianę liczby głosów posiadanych przez dotychczasowych członków. W przypadku przystąpienia nowego członka do EMS konieczne będą zmiany tekstu traktatu. Ze względu na to, że zgodnie z art. 44 TEMS, przystąpienie do EMS wymaga jednomyślnej decyzji rady gubernatorów rząd federalny ma możliwość, ale i obowiązek, by uzależnić zgodę na przystąpienie nowego członka do EMS od zmiany art. 4 ust. 4 zd. 2 i art. 5 TEMS w celu zachowania prawa weta przez Niemcy. W ten sposób zostanie zachowana całościowa odpowiedzialność polityczna Bundestagu za budżet⁶².

Kolejnym ważnym wątkiem związanym z zachowaniem zasady demokracji, a w szczególności z zachowaniem ciągu legitymizacyjnego w ramach reformy unii walutowej jest zagadnienie zawieszenia praw przedstawiciela państwa do głosowania w organach EMS. Artykuł 4 ust. 8 TEMS, na podstawie którego możliwe jest zawieszenie praw członka do głosowania, w przypadku gdy nie wypełnia on swoich zobowiązań finansowych w stosunku do EMS, został uznany za przepis nie naruszający zasady demokracji, gdyż odpowiedzialność Bundestagu za kwestię finansów nie została naruszona. Zdaniem FTK należy jednak trwale zagwarantować na poziomie budżetu krajowego, że RFN terminowo i w pełnym zakresie spełni wezwania do wpłaty kapitału na podstawie art. 9 TEMS, ewentualnie w związku z art. 25 ust. 2 TEMS, co wyeliminuje zagrożenie w postaci zawieszenia praw do głosowania. W odniesieniu do przewidywalnych zobowiązań płatniczych Niemiec na podstawie art. 8 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 9 TEMS należy przewidzieć odpowiednie pozycje w ustawie budżetowej. Wynika to z zasady kompletności i prawdziwości budżetu⁶³. Zminimalizuje to bowiem ryzyko przerwania ciągu legitymizacyjnego pomiędzy Bundestagiem, przedstawicielem Niemiec w organach EMS, a decyzjami EMS.

⁶² Wyrok FTK z 18.03.2014, tezy 183, 193.

⁶³ *Ibidem*, tezy 183, 210.

W świetle powyższej przedstawionych najważniejszych tez uzasadnienia, odnoszących się do zagadnienia zmiany art. 136 TFUE, nie można stwierdzić, że treść orzeczeń trybunału polskiego i niemieckiego jest podobna. Choć główne tezy zawarte w orzeczeniu FTK dotyczące znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE pokrywają się z wywodami TK, w orzeczeniu niemieckim nie pojawiła się w ogóle kwestia trybu, który powinien zostać zastosowany w celu wydania ustawy wyrażającej zgodę na związanie się decyzją Rady RE, co jak przedstawiono powyżej stanowiło centralne zagadnienie w wyroku polskiego TK. Jedynie wnioskodawczyni w postępowaniu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wskazywała na naruszenie swojego prawa z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ, które miało polegać na braku możliwości udziału wnioskodawczyni w konwencie przewidzianym w art. 48 ust. 2–5 TUE. Wniosek ten dotyczył jednak jedynie trybu stosowanego na poziomie UE, a nie trybu stosowanego w krajowym prawie konstytucyjnym. FTK uznał ten wniosek za niedopuszczalny w związku z brakiem uzasadnienia dla naruszenia prawa⁶⁴. Brak wystąpienia przedmiotowej kwestii w wyroku FTK z 18 marca 2014 r. jest konsekwencją treści przyjętej w 1992 r. nowej klauzuli limitacyjnej oraz aktualizującego ją orzecznictwa FTK, w szczególności wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony⁶⁵.

Drugą istotną różnicą jest rozbudowane orzecznictwo FTK odnoszące się do zagadnienia zachowania zasady demokracji w ramach zmieniającej się unii walutowej. Wyekspozowanie tego wątku związane jest w dużej mierze z środkiem prawnym kierowanym do FTK w związku z aktami prawnymi dotyczącymi warunków udziału Niemiec w unii walutowej – skargą konstytucyjną. W skardze podmiot skarżący musi wskazać swoje konstytucyjne prawo podstawowe, które zostało naruszone poprzez przedmiotowy akt prawny. W wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht z 1993 r.⁶⁶ FTK uznał za dopuszczalną skargę konstytucyjną o naruszenie prawa skarżącego z art. 38 ust. 1 UZ. Stanowisko FTK w tym zakresie było kwestionowane przez doktrynę. I. Winkelmann podsumował następująco te wątpliwości: czy w drodze skargi konstytucyjnej w ogóle możliwe jest dokonanie oceny obiektywnej zgodności ustawy wyrażającej zgodę na Traktat z Maastricht i ustawy zmieniającej UZ z Ustawą Zasadniczą. Zasadniczo bowiem FTK może dokonywać takiej abstrakcyjnej kontroli w świetle art. 93 ust. 1 pkt 3 UZ tylko na wniosek rządu federalnego, rządu krajowego lub jednej trzeciej członków Bundestagu⁶⁷. Ekstensywna wykładnia art. 38 ust. 1 UZ doprowadziła jednak do uznania skargi konstytucyjnej za dopuszczalną i do *de facto* do całościowej kontroli ustawy wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z Maastricht⁶⁸. Mianowicie FTK uznał, że z art. 38 ust. 1 UZ wypływa podmiotowe prawo jednostki do zachowa-

⁶⁴ *Ibidem*, teza 151.

⁶⁵ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30.09.2009 (2 BvE 2/08), BVerfGE 123, s. 267.

⁶⁶ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12.10.1993 (2 BvR 2134, 2159/92), BVerfGE 89, s. 155.

⁶⁷ I. Winkelmann, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Oktober 1993*, Berlin 1994, s. 32.

⁶⁸ H.P. Ipsen, *Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil*, „Europarecht” 1994, nr 1, s. 2.

nia przez Bundestag pewnego zakresu kompetencji. Tym samym FTK otworzył także drogę do podważania przepisów kolejnych traktatów i umów zawieranych w ramach UE przez jednostki w drodze wnoszenia skargi konstytucyjnej⁶⁹. W tym kontekście zasada demokracji została również rozwinięta w wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Lizbony⁷⁰. Należy przy tym zauważyć, że prawie wszystkie, czasami bardzo precyzyjne przesłanki zachowania zasady demokracji w związku z udziałem Niemiec w integracji europejskiej odnoszą się do demokracji krajowej, a w szczególności uprawnień Bundestagu. FTK, mimo treści klauzuli odpowiedniości strukturalnej zawartej w art. 23 ust. 1 zd. 1 UE, w świetle której UE powinna być organizacją opartą na zasadzie demokracji, nie podejmuje wątku realizacji tej zasady w ramach instytucji prawa unijnego. Podejście to jest widoczne również w omawianym wyroku, przy czym należy pamiętać, że w przypadku EMS sprawa jest jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż formalnie nie jest on instytucją UE, a organem międzyrządowym opartym o umowę prawa międzynarodowego, która m.in. na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE powiązana jest z prawem unijnym. Dlatego też w tym wypadku klauzula odpowiedniości strukturalnej nie może być wprost stosowana, podobnie zresztą jak rozwiązania prawa unijnego, mające na celu zwiększenie legitymacji demokratycznej w ramach UE. Przede wszystkim EMS nie jest poddany kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego. W związku z powyższym legitymacja demokratyczna dla decyzji podejmowanych w ramach EMS pochodzi od parlamentów krajowych, w tym wypadku Bundestagu i w tym kontekście ma ona rzeczywiście bardzo istotne znaczenie. Choć na pierwszy rzut oka może się wydawać, że zasada demokracji służy za pewnego rodzaju pretekst dla aktywności sędziów FTK, to biorąc pod uwagę znaczenie decyzji podejmowanych przez EMS, zagadnienie ich legitymacji demokratycznej nie jest sprawą czysto teoretyczną. Niemcy wniosły do EMS ponad 21 bln euro, a pomoc do tej pory udzielona przez EMS Hiszpanii i Cypru wynosi 45,9 bln euro⁷¹.

Natomiast w orzeczeniu polskim TK nie podjął w ogóle wątków warunków udziału Polski w unii walutowej w ogóle, a w EMS w szczególności. Biorąc pod uwagę bogaty w tym zakresie dorobek niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego stanowi to niewątpliwie „rezerwę orzeczniczą” dla polskiego TK, która może być wykorzystana przy okazji ewentualnego orzeczenia dotyczącego przystąpienia Polski do TEMS. TK zresztą wyraźnie zasygnalizował taką możliwość, wskazując jednocześnie na obszary, wymagające podjęcia odpowiednich decyzji konstytucyjnoprawnych: mianowicie dotyczącej trybu ratyfikacji TEMS – tutaj TK wskazy-

⁶⁹ I. Winkelmann, *op. cit.*, s. 36.

⁷⁰ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 396 i nast.; M. Balczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. 1)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 8, s. 35 i nast.; eadem, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. 2)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 9, s. 27 i nast.

⁷¹ EMS Factsheet, www.esm.europa.eu/pdf/2014-06-27%20ESM%20Factsheet.pdf.

wał na potencjalną możliwość zastosowania art. 90 Konstytucji, jak i warunków materialnych uczestnictwa Polskie w EMS⁷². Oba wątki dają zresztą możliwość rozwinięcia zasady demokracji w warunkach uczestnictwa państwa w integracji europejskiej. Jak wspomniana rezerwa orzecznicza zostanie wykorzystana przez TK wobec brzmienia motywu 7 w preambule TEMS – w doktrynie wskazuje się, że przystąpienie do EMS jest warunkiem przystąpienia do strefy euro⁷³, jeśli dodatkowo kontrola umowy będzie dokonywana w ramach kontroli następczej, pozostaje kwestią otwartą.

Decyzja RE w świetle klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 23 ust. 1 UZ

Analiza niemieckich rozwiązań konstytucyjnych pozwala przyjąć następującą terminologię w zakresie klauzul odnoszących się do udziału państwa w procesach integracyjnych. Klauzule proste niezawierające rozbudowanych warunków uczestnictwa państwa w UE można określić jako klauzule integracyjne, natomiast klauzule zawierające rozbudowane warunki uczestnictwa państwa można określić jako klauzule limitacyjne⁷⁴. W związku z powyższym przepis stanowiący podstawę integracji europejskiej Niemiec do końca 1992 r. – art. 24 ust. 1 UZ – można określić jako klauzulę integracyjną, natomiast klauzulę przyjętą w związku z utworzeniem UE – art. 23 ust. 1 UZ – jako klauzulę limitacyjną. W obu przepisach zasadniczą instytucją jest przeniesienie uprawnień władczych, z tym że w art. 24 ust. 1 UZ występuje ona *saute*, natomiast w art. 23 ust. 1 UZ zostało obudowane warunkami uczestnictwa Niemiec w UE.

Powyższe pojęcia mogą być również zastosowane w odniesieniu do obowiązujących przepisów Konstytucji RP – art. 90, zgodnie z powyższą typologią jest klauzulą integracyjną, natomiast klauzule zawarte w projektach nowelizacji Konstytucji to klauzule limitacyjne. Zarówno art. 90 Konstytucji, jak i przepisy w projektach ustaw o zmianie Konstytucji opierają się także na instytucji przeniesienia kompetencji.

W zakresie formalnych przesłanek przeniesienia uprawnień władczych na UE art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ zawiera zastrzeżenie ustawy, której uchwalenie jest wyrazem realizacji odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu wraz z Bundesratem jako reprezentantów narodu niemieckiego. Organy parlamentarne podejmując decyzje o rodzaju i zakresie przenoszonych uprawnień władczych realizują wspomnianą w przytoczonych powyżej tezach orzeczeń odpowiedzialność integracyjną, która jest formą realizacji zasady demokracji w warunkach udziału państwa w integracji europejskiej⁷⁵. Ustawa związkowa stanowi również podstawę dla

⁷² Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza III.7.3.8.

⁷³ J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe...*, s. 108 i nast.

⁷⁴ Idem, *Traktat z Lizbony...*, s. 438.

⁷⁵ C.D. Classen, *Art. 23 ust. 1 Grundlagen*, [w:] H. von Mangoldt, F. Klein, Ch. Strack, *Kommentar zum Grundgesetz*, München 2010, s. 397; P. Kirchhof, *Der deutsche Staat in der europä-*

otwarcie krajowego systemu prawnego w odniesieniu do bezpośrednio stosowanych aktów prawa unijnego tzw. nakaz stosowania prawa (niem. *Rechtsanwendungsbefehl*)⁷⁶. Wspomniana ustawa związkowa to zasadniczo ustawa wyrażająca zgodę na umowę międzynarodową w rozumieniu art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ. Musi ona więc z jednej strony spełniać wymogi państwa prawnego w zakresie szczegółowości (niem. *Bestimmbarkeit*) i określoności (niem. *Voraussehbarkeit*), niezbędne dla powstania skutecznego nakazu stosowania prawa UE, a z drugiej strony musi spełniać wymogi materialno-prawne zawarte w art. 23 ust. 1 UZ, w tym sensie ustawa ta pełni podwójną funkcję⁷⁷. W kontekście szczegółowości i określoności, istotne jest również wystarczająco precyzyjne określenie zakresu przekazywanych uprawnień władczych w powiązaniu z ustawą związkową traktacie międzynarodowym. „Przeniesienie uprawnień władczych musi – dla ustawodawcy być przewidywalne – w umowie międzynarodowej musi zostać szczegółowo określone i na podstawie ustawy wyrażającej zgodę – dla adresatów ustawy, obywatela musi zostać zrozumiale uregulowane”⁷⁸. O ile treść i znaczenie ustawy wyrażającej zgodę za związanie się umową międzynarodową, na podstawie której następuję przeniesieniu uprawnień władczych na UE nie budzą obecnie znaczących kontrowersji w doktrynie prawa niemieckiego, to pewne niejasności związane były z większością konieczną dla uchwalenia wspomnianej ustawy.

We Wspólnej Komisji Konstytucyjnej (dalej jako WKK), która podjęła pracę w związku z nowelizacją Ustawy Zasadniczej, konieczną dla dokonania ratyfikacji Traktatu z Maastricht⁷⁹, początkowo zamierzano zachować choć częściowo „otwartość” art. 24 ust. 1 UZ. W myśl bowiem pierwotnej klauzuli integracyjnej przeniesienie uprawnień władczych mogło nastąpić po uzyskaniu zwykłej większości głosów w Bundestagu⁸⁰. Przy czym wskazywano, że te stosunkowo niskie wymogi formalne były wynikiem świadomej decyzji twórców UZ, pragnących urzeczywistnić otwarcie Niemiec na współpracę międzynarodową. Warunki uczestnictwa Niemiec w integracji europejskiej podlegały jednakże uzupełnieniu w szeregu orzeczeń FTK. Dlatego też członkowie komisji zamierzali recypować jego orzecznictwo, a zwłaszcza warunki uczestnictwa Niemiec nakreślone w orzeczeniu Solange II⁸¹, mające na celu ochronę tożsamości konstytucyjnej Niemiec. Przedstawiciele CDU/CSU zaproponowali, by w przypadku zmiany zasad funk-

ischen Integration, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band X: Deutschland und Staatsgemeinschaft, Heidelberg 2012, s. 317.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 302.

⁷⁷ F. Scholz, *Art. 23 Grundlagen*, Oktober 2009, s. 98, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, Band 4, hrsg. T. Maunz, G. Dürig, München 2012.

⁷⁸ P. Kirchhof, *op. cit.*, s. 318.

⁷⁹ Traktat o Unii Europejskiej, OJ, 29.07.1992, C 191, s. 1.

⁸⁰ H.D. Jarass, *Art. 24 Übertragung von Hoheitsrechten*, [w:] H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Republik Deutschland. Kommentar*, München 1992, s. 413; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1, München 1984, s. 533.

⁸¹ Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 22.10.1986 (2 BvR 197/83), BVerfGE 73, s. 339.

cjonowania UE, które mogły prowadzić do zmiany istotnych struktur Ustawy Zasadniczej konieczna była zgoda większości dwóch trzecich członków Bundesratu i dwóch trzecich członków Bundestagu. Propozycja ta napotkała jednak na krytykę, ze względu na brak precyzji określenia „istotne struktury”. W związku z tym G. Verheugen zaproponował powiązanie ustanowienia UE i przyszłych zmian jej traktatowych podstaw, które powodują lub umożliwiają zmianę lub uzupełnienie Ustawy Zasadniczej, z art. 79 UZ, który odnosi się do zmiany konstytucji. Propozycja ta stanowiła przełamanie dotychczasowej otwartości na udział Niemiec w instytucjach międzyrządowych, wyrażonej w art. 24 ust. 1 UZ. Propozycja G. Verheugena została zaakceptowana przez WKK, która stanęła również na stanowisku, że przeniesienie uprawnień władczych zawsze wymaga większości kwalifikowanej⁸². Rząd federalny odrzucał tak restryktywne podejście i prezentował pogląd, że zwykła większość może być zastosowana w przypadku ratyfikacji traktatu rewizyjnego, którego postanowienia nie mogą być porównywalne z aktem utworzeniem UE i nie odnoszą się do kwestii fundamentalnych, a także w przypadku zmian przewidzianych w samym traktacie, np. w art. K 9 TUE. Zupełnie odmienną opcję prezentował Bundesrat, który uważał, że również zmiany przewidziane w traktacie powinny być dokonywane za zgodą większości kwalifikowanej, co zostało recypowane przez WKK, która w swojej opinii wskazała, że zmiany dla których konieczna jest większość kwalifikowana mogą zarówno opierać się na art. N TUE, jak i na klauzulach ewolutywnych⁸³.

Konfliktu między Bundesratem a rządem federalnym nie udało się rozwiązać w ramach WKK, a sprawa została przekazana już na etapie prac parlamentarnych do komisji specjalnej „Unia Europejska (Traktat z Maastricht)”. Jej członkowie stanęli na stanowisku, że odmiennie, jak na podstawie art. 24 ust. 1 UZ, każda zmiana UZ wymaga większości kwalifikowanej, o ile przeniesienie uprawnień władczych opiera się na rewizji Traktatu o UE. W odniesieniu do klauzul ewolutywnych, zastosowanie większości zwykłej lub kwalifikowanej uzależnione jest od charakteru przenoszonych na ich podstawie uprawnień władczych. Powyższe rozważania znalazły swój wyraz w treści art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ: „do utworzenia Unii Europejskiej, jak również zmian jej traktatowych podstaw i porównywalnych regulacji, które zmieniają lub uzupełniają Ustawę Zasadniczą odnosi się art. 79 ust. 2 i ust. 3”⁸⁴.

Powyższe rozważania zostały potwierdzone w wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Maastricht, w którym stwierdził on, iż każda zmiana lub rozszerzenie treści traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE wymaga zgody państw członkowskich, wyrażonej zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi. W świetle art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ każde przeniesienie uprawnień władczych

⁸² K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 87 i nast.

⁸³ BT-Druck 12/3896, s. 18, za: U. Hufeld, *Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der deutschen Einheit und der europäischen Einigung*, Berlin 1997, s. 116 i nast.

⁸⁴ K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 94 i nast.

wymaga uchwalenia ustawy federalnej. Zmiana podstaw traktatowych UE oraz porównywalne postanowienia, które zmieniają lub uzupełniają treść UZ, wymagają wyrażenia zgody na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3, i na podstawie art. 79 UZ przez większość dwóch trzecich członków Bundestagu⁸⁵.

Zdaniem U. Hufelda w świetle art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, decydujące znaczenie dla wyboru trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na związanie się aktem mającym na celu zmianę zasad funkcjonowania UE jest kryterium zmiany lub uzupełnienia UZ, która może, ale nie musi mieć miejsca w przypadku przeniesienia uprawnień władczych. Ma to miejsce, gdy prawo unijne poprzez przesunięcia odnoszące się zarówno do uprawnień władczych, jak i przebiegu procesów decyzyjnych, prowadzi do modyfikacji rozwiązań materialnoprawnych zawartych w UZ⁸⁶.

Biorąc pod uwagę prace WKK, jak i zasady funkcjonowania UE na podstawie, w doktrynie wyróżniono następujące warianty przyjmowania zmian w podstawach prawnych UE:

- traktat założycielski, który zmienia UZ – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- traktat założycielski nie mający charakteru umowy zmieniającej UZ – wymaga większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój UE, wariant ten nie ma praktycznego zastosowania,
- traktat rewizyjny zawarty w ramach UE, zmieniający konstytucję – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- traktat rewizyjny zawarty w ramach UE, który nie zmienia konstytucji – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ,
- równoważne postanowienia (ustalone np. na podstawie art. 352 TFUE), które zmieniają konstytucję – art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- równoważne postanowienia (ustalone np. na podstawie art. 352 TFUE), które nie zmieniają konstytucji – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ⁸⁷.

Biorąc powyżej zaprezentowany dorobek doktryny w zakresie wyboru trybu uchwalenia ustawy koniecznej dla wyrażenia zgody na związanie się umową międzynarodową, zmieniającą zasady funkcjonowania UE można stwierdzić, że zasadnicze znaczenie ma treść zmiany i to, czy posiada on wpływ na struktury konstytucyjne Niemiec, natomiast zagadnienie, czy dochodzi do przeniesienia uprawnień władczych, czy też nie, jest zagadnieniem wtórnym.

I. Pernice trafnie zauważył, że przeniesienie uprawnień władczych nie jest jedynym sposobem współdziałania Niemiec w rozwoju UE. Chodzi tutaj mianowicie o decyzje podejmowane na poziomie UE, które ze względu ich znaczenia ustrojowe wymagają udzielenia zgody przez państwa członkowskie zgodnie

⁸⁵ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12.10.1993, teza 136.

⁸⁶ U. Hufeld, *op. cit.*, s. 118 i nast.; A. Schmitt Glaeser, *Grundgesetz und Europarecht als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, Berlin 1996, s. 71.

⁸⁷ R. Scholz, *op. cit.*, s. 149.

z ich wymogami konstytucyjnoprawnymi. I. Pernice wymienia tutaj klauzule ewolutywne i procedury kładki. W jego opinii brak jest w UZ szczególnej regulacji odnoszącej się do takiej sytuacji, a ze względu na znaczenie takich decyzji zarówno dla ustroju wewnętrznego, jak i dla UE, należy w takim przypadku zastosować *per analogiam* Art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ⁸⁸.

Powyższy pogląd został rozwinięty w wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, który w tym sensie zamyka dyskusję nad trybem uchwalania ustawy w celu wyrażenia zgody na zmiany w podstawach funkcjonowania wprowadzonych w trybie postępowania uproszczonego. FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony ustalił jednoznacznie zakres zastosowania większości zwykłej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ i większości kwalifikowanej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ dla uchwalenia przedmiotowej ustawy.

FTK we wspomnianym wyroku stwierdził m.in., że zasady przenoszenia uprawnień władczych dopuszczalne w świetle UZ nie zostały podważone poprzez przepisy Traktatu z Lizbony, gdyż instytucje UE ani w ramach zwykłej, ani w ramach uproszczonej procedury zmian, ani na podstawie tzw. klauzul pomostowych czy klauzul elastyczności, nie mogą dokonać samodzielnie zmiany podstaw oraz porządku kompetencyjnego UE w stosunku do państw członkowskich UE. W odniesieniu do uproszczonej procedury zmiany z art. 48 ust. 6 TUE FTK zauważył, że tylko w ograniczonym stopniu można określić zakres upoważnienia do zmiany postanowień części III TFUE. W związku z tym przepis ten stanowi podstawę do swobodnego działania RE w szerokim zakresie, a jedynym istotnym ograniczeniem jest tutaj zakaz rozszerzenia kompetencji UE, zawarty w tym przepisie.

Zgoda RFN na zmiany wprowadzane w ramach procedury uproszczonej z art. 48 ust. 6 TUE wymaga uchwalenia ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ jako *lex specialis* w stosunku do art. 59 ust. 2 UZ. Związek decyzji wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE z porządkiem kompetencyjnym zmusza do potraktowania uproszczonej procedury w sposób podobny do przeniesienia uprawnień władczych w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, bez dalszego precyzowania treści możliwych zmian. Zmiany traktatów, które powodują zmianę lub uzupełnienie treści UZ albo takie zmiany lub uzupełnienia umożliwiają wymagają na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 2 UZ zgody dwóch trzecich członków Bundestagu i 2/3 członków Bundesratu⁸⁹. Powyższe stanowisko FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony zostało uwzględnione w ustawie z 22 września 2009 r. o wykonywaniu odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu i Bundesratu⁹⁰. W świetle § 2 wspomnianej ustawy zgoda RFN na decyzję RE wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE następuje poprzez wydanie ustawy na podstawie art.

⁸⁸ I. Pernice, *Art. 23, Erläuterungen*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, hrsg. H. Dreier, Band 2, Tübingen 2006, Nb. 86.

⁸⁹ Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30.09.2009, tezy 306, 311–312.

⁹⁰ Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG, BGBl. I 2009, s. 3022, zmieniona przez ustawę z 1 grudnia 2009 r., BGBl. I, s. 3822.

23 ust. 1 UZ. W związku z powyższym ustawodawca kwestię wyrobu trybu – art. 23 ust. 1 zd. 2, czy art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ – pozostawił otwartą.

Powyższy tok wywodu znalazł również odzwierciedlenie w uzasadnieniu do ustawy wyrażającej zgodę na związane się decyzją RE o zmianie art. 136 TFUE, w którym stwierdzono, że w przypadku tej ustawy ma zastosowanie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, gdyż nie dochodzi tu do przeniesienia uprawnień władczych, a zmiana art. 136 TFUE nie prowadzi ani do zmiany, ani do uzupełnienia UZ, ani też tego nie umożliwia⁹¹.

Powyższe wywody FTK potwierdzają tezę, że w zakresie wyboru trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na związane się umową międzynarodową, która wprowadza zmiany w zasadach funkcjonowania UE na podstawie art. 48 ust. 6 TUE znaczenie podstawowe posiada przesłanka materialna w postaci ewentualnego wpływu tych zmian na tożsamość konstytucyjną RFN, natomiast pojęcie przeniesienia uprawnień władczych ma w tym kontekście znaczenie wtórne, przy czym w tym zakresie obowiązuje domniemanie na rzecz trybu z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, a więc trybu prostszego, bardziej przyjaznego dla integracji europejskiej. Wspomniane wyżej zastrzeżenie, że do zmian, w wyniku których Ustawa Zasadnicza zostaje zmieniona lub uzupełniona lub takie zmiany lub uzupełnienia zostają umożliwiające, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3 UZ bez względu na to, w jakiej procedurze zostały one przyjęte na poziomie UE oraz bez względu na to, czy są one związane z przeniesieniem uprawnień władczych, czy też nie, stanowi rozwiązanie realizujące doktrynę ochrony tożsamości konstytucyjnej Niemiec, która jest konsekwentnie rozwijana przez FTK od orzeczenia w sprawie Solange I⁹², poprzez wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht, po wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony, a także znalazła swój wyraz w art. 23 ust. 1 zd. ostatnie UZ⁹³.

Powyżej przedstawione rozwiązanie można z jednej strony interpretować jako elastyczne, gdyż pozwala na w miarę szybką akceptację przez Niemcy zmian w traktatowych podstawach UE, które nie implikują zmian w UZ. Z drugiej jednak strony pojęcia uzupełnienia lub zmiany, a nawet umożliwienia uzupełnienia lub zmiany UZ, są pojęciami ogólnymi, które mogą przedmiotem sporów konstytucyjnoprawnych i w związku z tym mogą prowadzić do aktualizacji kompetencji

⁹¹ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/9047.

⁹² Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 29.05.1974 (2 BvL 52/71), BVerfGE 37, s. 271. W świetle tez uzasadnienia niedopuszczalna jest taka zmiana traktatu, która podważałaby tożsamość obowiązującej w RFN konstytucji (niem. *Identität der geltenden Verfassung*) poprzez naruszenie jej fundamentalnych struktur (niem. *die sie konstituierenden Strukturen*). To samo odnosi się do przepisów pochodnego prawa wspólnotowego, wydanych na podstawie takiej interpretacji traktatu, która naruszałaby istotne struktury UZ” (tezy 43–44).

⁹³ K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 126 i nast.

kontrolnych dla FTK. To bowiem FTK zachowuje prawo do oceny, jakie rozwiązanie prawa UE mogą wywierać wpływ na tożsamość konstytucyjną tworzoną przez zasady wymienione w art. 79 ust. 3 UZ.

W świetle powyższych ustaleń dotyczących rozwiązań prawnych obowiązujących obecnie w Polsce i Niemczech w odniesieniu do przyjmowania zmian w podstawach traktatowych UE dokonanych w procedurze uproszczonej, a także orzecznictwa obu sądów konstytucyjnych z nim związanego, poniżej zostaną zanalizowane propozycje nowelizacji Konstytucji RP w tym zakresie.

Przesłanki ogólne nowelizacji konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej

W 1991 r. podpisany został Układ Europejski⁹⁴, stanowiący istotny krok w kierunku pełnego uczestnictwa Polskie w integracji europejskiej. W roku 1994 rząd RP złożył wniosek o przyjęcie Polski do Unii Europejskiej (dalej jako UE), a w 1998 rozpoczęto negocjacje akcesyjne, zakończone się w 2002 r., co umożliwiło podpisanie w 2002 r. traktatu akcesyjnego⁹⁵. Historycznym krokiem, podejmowanym na poziomie międzynarodowym, towarzyszyły intensywne przemiany polityczne, prawne, gospodarcze i społeczne, niezbędne zarówno w świetle postanowień Układu Europejskiego – m.in. art. 64, jak i kryteriów przyjęcia państwa do UE, sprecyzowanych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. Przekształceniu podlegał cały system prawa polskiego, łącznie z jego fundamentem – konstytucją. Z perspektywy integracji europejskiej istotnym zagadnieniem było przyjęcie kompleksu przepisów odnoszących się do stosunków zewnętrznych RP, a w szczególności prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawa. Przedstawiciele doktryny prawa, analizując przepisy Konstytucji z 1997 r. – preambułę, art. 9, 87, 89–91 Konstytucji RP sformułowali trafną tezę o jej otwarciu na prawo międzynarodowe w ogóle, oraz na szczególną formę współpracy międzynarodowej w ramach organizacji ponadnarodowej⁹⁶. W świetle powyższych wywodów można stwierdzić, że prawo konstytucyjne odzwierciedlało aspiracje polityczne, gospodarcze i społeczne narodu, aktualne w latach 90. XX w. w odniesieniu do aktywnego współuczestnictwa Polski w społeczności międzynarodowej, otwarcia się na współpracę euroatlantycką, a w szczególności do członkostwa w UE. Choć wspomniane powyżej otwarcie konstytucji na prawo międzynarodowe, które stało się podstawą m.in. do sformułowania zasady prounijnej wykładni prawa krajowe-

⁹⁴ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskim Wspólnot Europejskich, z drugiej, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 38, poz. 11 ze zm.

⁹⁵ J. Barcz, *Prawne aspekty akcesu Polski do UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *op. cit.* s. 435.

⁹⁶ *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

go⁹⁷, to niewątpliwie z punktu widzenia przystąpienia Polski do UE kluczowe znaczenie miała oraz ma nadal klauzula integracyjna zawarta w art. 90 Konstytucji. Jednakże jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE wskazywano na konieczność nowelizacji podstaw konstytucyjnoprawnych członkostwa w UE⁹⁸. Ze względu na ograniczoną treść wspomnianego powyżej przepisu, który nie zawierał zasadniczo żadnych przesłanek materialnych przeniesienia kompetencji, prócz wskazania, że może ono dotyczyć niektórych tylko spraw, wyrażano już kilkanaście lat temu trafny, jak się okazało pogląd, iż TK będzie w wielu wypadkach musiał samodzielnie ustalić konstytucyjnoprawne ramy procesu przystąpienia, a następnie współuczestniczenia Polski w UE⁹⁹. Problem ten nie ogranicza się zresztą wyłącznie do zagadnienia przekazywania kompetencji władczych, ale do szeregu zagadnień o znaczeniu ustrojowym związanych z funkcjonowaniem Polski w UE. M. Zubik kontekście konieczności uzupełnienia Konstytucji RP, posługuje się pojęciem „długu ustrojowego” wynikającego z „kosztów” integracji europejskiej¹⁰⁰.

Zagadnienie to zostało również dostrzeżone przez TK w postanowieniu z 20 maja 2009 r. w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów co do udziału i reprezentowania stanowiska Polski przez te organy na posiedzeniach Rady Europejskiej¹⁰¹. W omawianej sprawie TK, wobec braku przepisów Konstytucji regulujących zakres działania Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów na poziomie unijnym, by zastosować *per analogiam* obowiązującej przepisy, TK musiał m.in. dokonać kwalifikacji współudziału organów polskiej władzy państwowej w procesach decyzyjnych na po-

⁹⁷ A. Wentkowska, *Interpretacja „In dubio pro communitate” – dyrektywa wykładni proeuropejskiej w orzecznictwie sądów polskich*, [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2011, s. 144.

⁹⁸ *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002; J. Glaster, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Wejście w życie nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 75; C. Mik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999; E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.

⁹⁹ K. Wójtowicz, *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wejście w życie nowej konstytucji...*, s. 90.

¹⁰⁰ M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej*, (druk nr 2989, Sejm VII Kadencji), „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 14.

¹⁰¹ Postanowienie TK z 20.05.2009, Kpt 2/08. W orzeczeniu tym TK podkreślił, „że Konstytucja RP została ustanowiona w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej. W odróżnieniu od konstytucji niektórych państw członkowskich Unii (np. Francji, czy Finlandii) polski ustrojodawca nie dokonał stosownych zmian czy uzupełnień w unormowaniach konstytucyjnych dotyczących zakresów działania i kompetencji organów państwowych w celu ich doprecyzowania w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Wiele kwestii kompetencyjnych i funkcjonalnych związanych z członkostwem w Unii nie zostało wyraźnie, bezpośrednio unormowanych w tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Twórcy Konstytucji uznali, że ewentualnie występujące problemy będą mogły być rozwiązane przy uwzględnieniu zasady przychylności i respektowania unormowań traktatowych oraz wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań prawa międzynarodowego (co wynika, przede wszystkim, z art. 9 Konstytucji)”, teza V.1.5.

ziomie unijnym z perspektywy konstytucyjnoprawnego, dualistycznego podziału na politykę wewnętrzną i zewnętrzną. Analiza przeprowadzona przez Trybunał doprowadziła do trafnego wniosku, że polityka prowadzona przez te organy na poziomie unijnym nie jest jednorodna i nie da jej się zakwalifikować się jednoznacznie do żadnej z dwóch wspomnianych wyżej kategorii, m.in. stosowanie prawa unijnego przez organy polskie można zakwalifikować jako politykę wewnętrzną, natomiast działanie organów w ramach unijnych instytucji międzyrządowych jako politykę zagraniczną. W związku z tym TK stwierdził, że stosunki Polski z Unią Europejską nie mają więc charakteru jednorodnego. Niewątpliwie jednak jako całość zamykają się w pełni w ramach „polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji)¹⁰².

Początek XXI w. ze względu na konieczność pewnej stabilizacji podstaw systemu prawa polskiego, pożądaną w procesie akcesji Polski do UE ze względów społecznych, nie był okresem optymalnym do dokonywania nowelizacji art. 90 Konstytucji. Najpilniejsze uzupełnienia klauzuli integracyjnej nastąpiły poprzez przyjęcie ustaw okołookcesyjnych, interpretację Konstytucji w szczególności w wyroku dotyczącym traktatu akcesyjnego oraz traktatu z Lizbony, a także poprzez zmianę art. 55 Konstytucji RP w związku ze stosowaniem europejskiego nakazu aresztowania (dalej jako ena)¹⁰³.

W wyroku dotyczącym ena TK stwierdził, że w świetle art. 9 Konstytucji, a także obowiązków Polski wynikających z członkostwa w UE

[...] nieodzowna jest taka zmiana obowiązującego prawa, która umożliwi nie tylko pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW [...]. Aby zadanie to mogło być zrealizowane nie można więc wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji¹⁰⁴.

Przy czym, według TK, nowelizacja Konstytucji jest „niezbędnym środkiem zapewniającym, skuteczność prawu UE w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich” i co ważne, nowelizacja taka może być niejako indukowana przez orzecznictwo sądu konstytucyjnego¹⁰⁵. TK powoływał się w tym wypadku na przykłady nowelizacji Konstytucji V Republiki Francuskiej, Konstytucji Królestwa Hiszpanii w związku z orzeczeniami krajowych sądów konstytucyjnych dotyczących Traktatu z Maastricht oraz nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN w celu implementacji dyrektywy Rady 76/207/EWG¹⁰⁶, w związku z wyrokiem TS WE

¹⁰² Postanowienie TK z 20.05.2009, Kpt 2/08, teza V.1.7.

¹⁰³ J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 455.

¹⁰⁴ Wyrok TK z 27.04.2005, P 1/05, teza III.5.

¹⁰⁵ Wyrok TK z 27.04.2005, P 1/05, teza III.5.7.

¹⁰⁶ Dyrektywa Rady z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, OJ z 14.02.1976, L 039, s. 40.

z 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 Tanja Kreil przeciwko państwu niemieckiemu¹⁰⁷, przy czym należy przypomnieć, że zasadnicza zmiana UZ w związku z członkostwem w UE także była związana z orzeczeniem FTK w sprawie Traktatu z Maastricht.

Stabilizacja członkostwa Polski w UE sprzyjała podjęciu zagadnienia nowelizacji Konstytucji RP w zakresie odpowiadającym potrzebom procesu integracji europejskiej. Przesłanki ponownej aktualizacji tego zagadnienia można upatrywać zarówno w uwarunkowaniach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Do przesłanek wewnętrznych należy zaliczyć konieczność budowania sprawnego i silnego państwa, bowiem tylko takie państwo może sprostać wyzwaniom integracji europejskiej I poł. XX w.¹⁰⁸ Nowelizacja Konstytucji w kontekście budowania efektywnego państwa warunkuje skuteczność wykonywania prawa UE, ewentualne przystąpienie Polski do unii walutowej, aktywne współuczestnictwo konstytucyjnych organów władzy polskiej w sprawach unijnych oraz korzystanie przez obywateli z innych państw członkowskich z uprawnień związanych z posiadaniem obywatelstwa UE. Do przesłanek wewnętrznych należy wymienić również coraz bogatsze orzecznictwo TK w sprawach unijnych, który wobec braku odpowiednich przepisów konstytucyjnych musiał niejednokrotnie przyjmować postawę aktywizmu sędziowskiego, by w ten sposób uzupełnić obowiązujące przepisy. Do przesłanek zewnętrznych należy zaliczyć głębokie przekształcenie UE na podstawie Traktatu z Lizbony – w tym wprowadzenie możliwości uproszczonego dokonywania zmian w traktatach założycielskich, m.in. na podstawie art. 48 ust. 6 TUE – jak również rozwój doktryny konstytucyjnoprawnej oraz przemiany ustrojowe w innych państwach członkowskich w związku z postępującą integracją europejską. K. Wójtowicz – przewodniczący zespołu ekspertów powołanych przez marszałka sejmu w 2009 r. w celu przygotowania projektu zmiany Konstytucji RP zauważał, że

Jesteśmy dziś bogatsi nie tylko o doświadczenia sześciu lat własnego członkostwa, ale też o dorobek ustrojowy innych państw, wyrażony w odpowiednich modyfikacjach konstytucji, oraz, co wydaje się mieć niezwykle istotne znaczenie, w orzecznictwie krajowych sądów konstytucyjnych¹⁰⁹.

Konieczność rozbudowy podstaw konstytucyjnoprawnych członkostwa Polski w UE została dostrzeżona nie tylko przez środowisko naukowe, ale również przez partie polityczne. Pod koniec 2009 r. marszałek B. Komorowski powołał zespół ekspertów, który w czerwcu 2010 r. przedłożył projekt ustawy o zmianie Konstytucji wraz z uzasadnieniem (dalej jako projekt ekspercki)¹¹⁰. W listopadzie

¹⁰⁷ ERC 2000, I-00069.

¹⁰⁸ J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 69.

¹⁰⁹ K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2010, s. 6.

¹¹⁰ *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa...*

2010 r. nowo wybrany Prezydent RP, B. Komorowski, przedłożył marszałkowi projekt ekspercki transponowany do ustawy o zmianie Konstytucji RP, który to projekt został skierowany do powołanej w tej sprawie Komisji Nadzwyczajnej¹¹¹. Do tej samej Komisji marszałek skierował również projekt poselski klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości¹¹². Komisja Nadzwyczajna dokonała daleko idących modyfikacji projektu eksperckiego, a w lipcu 2011 r. przyjęła projekt „Ustawy o zmianie Konstytucji RP”¹¹³ (dalej jako projekt sejmowy). Ze względu na te istotne modyfikacje poniżej zostaną omówione odrębnie obydwa projekty: ekspercki i sejmowy Komisji Nadzwyczajnej.

Nowelizacja Konstytucji RP w związku z uproszczonym trybem przyjmowania zmian traktatowych podstaw UE – uwagi *de lege ferenda*

W świetle zarówno przesłanek ogólnych nowelizacji konstytucyjnych podstaw uczestnictwa Polski w UE, do których należy reforma ustrojowa UE, jak i w świetle orzecznictwa TK, w tym wyroku dotyczącego Traktatu z Lizbony oraz wyroku dotyczącego decyzji RE o zmianie art. 136 TFUE, należy stwierdzić, że pożądane jest dostosowanie obecnie obowiązującej klauzuli integracyjnej do procedur zmian traktatowych podstaw UE wprowadzonych w 2009 r. Oba wspomniane powyżej projekty ustaw o zmianie Konstytucji przewidują nowe przepisy regulujące to zagadnienie, które będą przedmiotem poniższej analizy.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji przygotowany przez ekspertów, chronologicznie starszy, bo z 2010 r., przewiduje bardzo istotną modyfikacją o charakterze materialnym – wprowadzenie w art. 227 a klauzuli limitacyjnej, zawierającej szereg szczegółowych przesłanek co do zasad funkcjonowania UE, częściowo przejętych z orzecznictwa TK. Za doktryną prawa niemieckiego można określić art. 227 a jako klauzulę odpowiedniości strukturalnej¹¹⁴ – mianowicie UE ma w zakresie swojego funkcjonowania odpowiadać warunkom określonym w omawianym przepisie – ma szanować suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich, respektować zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości oraz zapewniać ochronę praw człowieka porównywalną z ochroną tych praw w Konstytucji¹¹⁵. Znaczenie tej klauzuli zostało wyjaśnione w uzasadnieniu

¹¹¹ Sejm VI Kadencji, druk 3598. Treść projektu prezydenckiego odpowiada treści projektu eksperckiego. W toku dalszej analizy przywoływany będzie tekst projektu opublikowany wraz z uzasadnieniem w druku Sejmu VI Kadencji.

¹¹² Sejm VI Kadencji, druk 3687.

¹¹³ Sejm VI Kadencji, druk 4450.

¹¹⁴ A. Schmitt-Glaeser, *op. cit.*, s. 74 i nast.; K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 58 i nast.

¹¹⁵ Krytycznie co do takiego ukształtowania klauzuli limitacyjnej, L. Morawski, *Opinia dotycząca Art. 227 a projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP przedstawionego Sejmowi przez Prezydenta RP z dnia 8.03.2011 r. dla Biura Analiz Sejmowych*, s. 6; uwagi co do zagadnień systematyki umiesz-

do projektu Prezydenta RP, który opierał się na projekcie eksperckim. W zamyśle projektodawcy wspomniana powyżej klauzula powinna mieć ona bardzo szerokie zastosowanie: 1) stanowi jednoznaczną podstawę dla członkostwa Polski w UE, 2) wyznacza zasadnicze kierunki działania polskich organów władzy państwowej, 3) wyznacza konstytucyjne granice dla członkostwa Polski w UE w tym sensie, że Polska nie ma ani konstytucyjnego obowiązku uczestniczyć w UE, która nie respektowałaby wartości wymienionych w klauzuli, ani też nie ma konstytucyjnego obowiązku wykonywania prawa unijnego, które te wartości narusza¹¹⁶. L. Morawski trafnie wskazuje, iż konstytucyjne granice członkostwa mają również zastosowanie w odniesieniu do przekazywania kompetencji, przy czym postuluje on jeszcze doprecyzowanie przepisów konstytucyjnych w tym zakresie¹¹⁷. W związku z powyższym również zmiany dokonywane w podstawach traktatowych UE nie mogą prowadzić do naruszenia tychże wartości, a wręcz przeciwnie, powinny prowadzić do ich umocnienia. Ustawa krajowa wyrażająca zgodę na te zmiany mogłaby być więc przedmiotem kontroli pod kątem ich zachowania. Dawałby to TK szerokie możliwości interpretacji wymienionych w tym przepisie zasad w związku z rozwojem UE, zwłaszcza zasady demokracji, która do tej pory w orzecznictwie TK nie odgrywała znaczącej roli. Należy przy tym pamiętać, że tego rodzaju klauzula adresowana jest do organów polskiej władzy państwowej, a nie do UE lub jej instytucji, gdyż te ostatnie nie mogą być przecież związane przepisami konstytucji państw członkowskich, wobec czego to krajowe organy konstytucyjne muszą wypełnić obowiązki wynikające z klauzuli odpowiedniości strukturalnej przede wszystkim na etapie prac unijnych, współdziałając z przedstawicielami innych państw członkowskich UE w ramach Rady i Rady Europejskiej, w celu ich urzeczywistnienia¹¹⁸. Ocena wpływu tej obszernej klauzuli limitacyjnej na współuczestnictwo Polski w procesach integracyjnych wymagałaby wyczerpującej analizy, która nie mieści się w granicach poniższego opracowanie. Przedmiotem analizy będą jedynie wymogi formalne związane z wyrażeniem zgody na zmiany w podstawach funkcjonowania przyjętych zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE zawarte w art. 227 b–d znowelizowanej według projektu eksperckiego Konstytucji.

Projekt ekspercki przewiduje trzy tryby wyrażania zgody na zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania UE: 1) zmiany, które polegają na przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, wówczas zgoda musi zostać wyrażona w ustawie lub w referendum, przy czym w art. 227 c wprowadzona kilka istotnych zmian w stosunku do obecnie obowiązującego art.

czenia przepisu P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 28.12.2010 r.*, s. 4 i nast.

¹¹⁶ Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 7.

¹¹⁷ L. Morawski, *op. cit.*, s. 3, 5.

¹¹⁸ Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 6 i nast., A. Kustra, „*Euronowelizacja*” w *projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 41.

90 Konstytucji, który *nota bene* w projekcie eksperckim zostaje uchylony. Do najważniejszych z nich należy obniżenie większości koniecznej w Senacie dla uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę ratyfikację umowy międzynarodowej z dotychczasowych dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów do bezwzględnej większości, a także uchylenie wymogu ważności referendum w postaci udziału więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. To ostatnie rozwiązanie jest o tyle istotne, że pozwala na uzyskanie decydującego rozstrzygnięcia poprzez decyzję narodu, bez konieczności powrotu do trybu ustawowego w przypadku braku frekwencji na referendum¹¹⁹; 2) zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej dokonywane w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej, o ile ta zmiana pociąga za sobą przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Wówczas na podstawie art. 227 d ust. 1 znowelizowanej Konstytucji, przepisy art. 227c stosuje się odpowiednio, przy czym szczegółowe zasady postępowania mają zostać określone w ustawie; 3) inne niż określone w art. 227 c ust. 1 zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Zasady i tryb wyrażania przez Rzeczpospolitą Polską zgody w tym przypadku ma także określać ustawa. Biorąc pod uwagę trzy wymienione powyżej tryby, w projekcie eksperckim występuje rozróżnienie oparte na kryterium przekazania kompetencji, które zostało już utrwalone w orzecznictwie TK, a także stosowane jest w prawie niemieckim. O ile rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, to wydaje się jednak, iż proponowane przepisy wymagają pewnego doprecyzowania.

Projektodawca w uzasadnieniu stwierdził, że art. 227 d dotyczy uproszczonych procedur zmiany traktatu i wyróżnia on dwa rodzaje takich zmian, a więc takie, które wiążą się z przekazaniem kompetencji i takie, które nie wiążą się z przekazaniem kompetencji¹²⁰. Zgodnie z systematyką przepisu i intencjami jego twórców procedura wyrażania zgody na przeniesienie uprawnień władczych w drodze innej niż umowa międzynarodowa powinna mieć charakter uproszczony w stosunku do procedury podstawowej. Jednakże w tym przypadku na podstawie art. 227 d ust. 1 zd. 1 należy stosować odpowiednio art. 227 c, a więc należy stosować odpowiednio procedurę podstawową. Kwestią otwartą pozostaje rozstrzygnięcie stopnia przejścia procedury podstawowej dla przypadków wprowadzania zmian w procedurze uproszczonej. Ciężar podjęcia takiej decyzji został przeniesiony na ustawodawcę zwykłego, który ma określić szczegółowe zasady postępowania w ustawie. Wydaje się jednak, że materia ta powinna podlegać regulacji przez ustrojodawcę, pogląd ten zresztą przedstawił TK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony. Z orzecnictwem tego ostatniego nie jest również zgodna przesłanka, że zmiany te są dokonywane „w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej”. Należy tutaj zaznaczyć, że projektodawca odszedł od stosowanego w art. 90 Konstytucji pojęcia na podstawie umowy międzynarodowej. Jest to o tyle

¹¹⁹ *Ibidem*, s. 44.

¹²⁰ Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 8.

trafne, że zmiany postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE, o których stanowi art. 227 d projektu eksperckiego dokonywane są właśnie na podstawie umowy międzynarodowej – art. 48 TUE. Jednakże wyrażenie „w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej” budzi wątpliwości z innych powodów, mianowicie art. 227 d ust. 1–2 projektu eksperckiego odnosi się do zmian przyjmowanych na poziomie unijnym w formie decyzji Rady Europejskiej. TK przyjmuje natomiast, że decyzje RE są właśnie umowami międzynarodowymi, choć *sui generis*¹²¹. Na pierwszy rzut oka powyższe wywody mogą wydawać się błahe, ale podstawa powyżej wyrażonych wątpliwości ma charakter głębszy – mianowicie w Konstytucji RP, podobnie jak w konstytucjach innych państw członkowskich unika się stosowania terminologii właściwej dla prawa UE, przyjmując terminologię prawa międzynarodowego, co także może pośrednio podkreślać nadrzędności konstytucji krajowej. Prowadzi to jednak do pewnych niespójności terminologicznych. W związku z powyższym, zachowując z jednej strony terminologię prawa międzynarodowego, a z drugiej strony uwzględniając systematykę prawa UE można by przyjąć następujące rozwiązanie: art. 227 d ma zastosowanie do zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE w drodze aktów prawnych wydawanych na podstawie tych Traktatów.

Zgoda na zmiany, które nie wiążą się z przekazaniem kompetencji ma być, zgodnie ze systematyką przepisu i intencją jego twórców dokonywana w jeszcze bardziej uproszczonej procedurze, która ma być również przedmiotem regulacji ustawowej. Ta ostatnia procedura miałaby właśnie zastosowanie w przypadku decyzji RE dotyczącej zmiany art. 136 ust. 3 TFUE, która w ocenie rządu, większości parlamentarnej oraz większości sędziów TK nie prowadziła do przekazania kompetencji UE. Również i w tym wypadku wydaje się, że procedura ta, a przynajmniej jej zasadnicze elementy powinny zostać uregulowana przez ustrojodawcę, biorąc pod uwagę, że obecnie stosowana jest procedura określona w Konstytucji – art. 89 ust. 1.

Projekt sejmowy, będący rezultatem daleko idących modyfikacji projektu eksperckiego, przewiduje bardzo daleko idącą modyfikację obecnie obowiązującej klauzuli integracyjnej zarówno pod względem przesłanek materialnych, jak i formalnych dotyczących przekazywania kompetencji władczych. Po pierwsze wprowadza niesłychanie szeroko zakreślone, czy wręcz niezdefiniowane przesłanki materialne dla uczestnictwa Polski w UE. Przesłanki te, podobnie jak w projekcie eksperckim zostały ujęte w formie klauzuli odpowiedniości strukturalnej UE. W klauzuli tej UE zostaje zobowiązana do poszanowania suwerenności i tożsamość narodowej, a także zasad zawartych w preambule, rozdziale I Konstytucji RP oraz konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Odesłanie do preambuły, a przede wszystkim do całego rozdziału I i II stwarza podstawy do bardzo szerokiej kontroli aktów podejmowanych przez polskie organy władzy państwowej w związku z członkostwem Polski w UE.

¹²¹ Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza uzasadnienia 6.1.1.

Projekt sejmowy przewiduje również trzy tryby wyrażania zgody na zmiany w traktatowych podstawach funkcjonowania UE:

1) tryb właściwy dla przekazywania kompetencji władczych. Podstawowa zmiana wprowadzona przez projekt sejmowy polega na odejściu od pojęcia przekazywania kompetencji, w zamian zostaje wprowadzone pojęcie „upoważnienia do wykonywania kompetencji przez UE”. Ujęcie powyższe odpowiada doktrynie TK, który w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony TK stwierdził, że m.in.:

[...] 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 współpracą¹²².

Należy podkreślić, że wprowadzenie powyższego rozwiązania ma charakter zdecydowanie konserwatywny w stosunku do rozwijanych obecnie teorii europejskiego związku konstytucyjnego, opartego nie na tradycyjnym uporządkowaniu hierarchicznym, a raczej na strukturach wielopoziomowych, które wzajemnie się uzupełniają, w celu jak najlepszej realizacji praw obywateli. W ramach tak pojmowanego związku przeniesieniu kompetencji zasadniczo nie jest postrzegana jako pozbawienie kompetencji organów krajowych, a stworzenie kompetencji nowego rodzaju, wykonywanych wspólnie przez instytucje unijne i państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości, a więc w zakresie, w którym państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie i efektywnie działać¹²³. W zakresie rozwiązań formalnych projekt sejmowy nie wprowadza zmian w stosunku do art. 90 ust. 2–4 obecnie obowiązującej Konstytucji;

2) tryb właściwy dla zmiany podstaw traktatowych UE dokonywanej w drodze decyzji organu Unii Europejskiej stanowiącego jednomyślnie, która podlega zatwierdzeniu przez Rzeczpospolitą Polską. W świetle projektu sejmowego zmianę taką zatwierdza Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie;

3) zmiana podstaw traktatowych UE w drodze decyzji organu Unii Europejskiej stanowiącego jednomyślnie, nie podlegająca zatwierdzeniu przez Rzeczpospolitą Polską. Wówczas zmiana na wymaga uprzedniej zgody Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów. W wypadku, gdy zmiana ta dotyczy: trybu stanowienia aktów prawnych przez organy Unii Europejskiej, składu organów Unii Europejskiej, spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja, wymagane jest uchwalenie ustawy. Przy czym tryb uchwalania ustawy w przypadku 2 i 3 reguluje odrębna ustawa.

¹²² Wyrok TK z 24.11.2010, sygn. akt K 32/09, teza III.2.1.

¹²³ *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa...*, s. 7 i nast.

Proponowane powyżej rozwiązania odchodzą od kryterium przeniesienia kompetencji, a opierają się na rozróżnieniu stosowanym w art. 48 ust. 6 i 7 TUE, a więc na rozróżnieniu decyzji organu UE, które: wymagają zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnym – art. 48 ust. 6 TUE zd. przedostatnie, oraz decyzji, którego nie wymagają takiego zatwierdzenia. Wprowadzenie powyższego rozwiązania zaskakuje na tle innych znowelizowanych przepisów, które mają raczej charakter konserwatywny, natomiast przejście tych dwóch trybów – odpowiednio do art. 48 ust. 6 i ust. 7 TUE – można je ocenić niemal jako „euroentuzjastyczne”. W tym przypadku o wyborze trybu przesądza kryterium formalne zawarte w pierwotnym prawie unijnym; czy dana zmiana podlega zatwierdzeniu przez państwo członkowskie, czy też nie. Wprowadzenie tak ukształtowanej przesłanki minimalizuje ryzyko wystąpienia sporów konstytucyjnoprawnych, czy wprowadzane zmiany oznaczają przeniesienie kompetencji władczych, czy też nie. Rozwiązanie przyjęte w projekcie sejmowym stanowi również wyraz zaufania do ustrojodawcy unijnego, bowiem ustrojodawca przyjmuje, że rzeczywiście w przypadku decyzji podejmowanych zarówno na podstawie art. 48 ust. 6 oraz ust. 7 TUE nie będzie miało miejsca przeniesienie kompetencji władczych. Przyjęcie wyżej wspomnianego kryterium formalnego odbiega jednak od utrwalonego zarówno w doktrynie polskiej, jak i niemieckiej kryterium przeniesienia kompetencji, które do tej pory było stosowane niezależnie od przyjętego na poziomie unijnym trybu wprowadzania zmian, choć z uwzględnieniem opinii organów unijnych, co miało miejsce zarówno w wyroku polskiego, jak i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie decyzji o zmianie art. 136 TFUE. Oba trybunały odwoływały się bowiem do wyroku TS UE w sprawie Pringle. Rozwiązanie proponowane przez Sejm VI kadencji zmniejsza więc prawdopodobieństwo sporów co do procedury, która powinna być zachowana w przypadku dokonywania zmian w podstawach traktatowych UE, ale równocześnie może być również postrzegane jako niewystarczające w świetle zachowania tożsamości konstytucyjnej.

Przyjęcie przedstawionego powyżej projektu nie prowadzi również do wyeliminowania wszelkich trudności w procedurze wyrażania zgody na poziomie krajowym, gdyż jak wspomniano, decyzja taka musi być zgodna z bardzo szeroko zakreślonymi przesłankami aksjologicznymi zawartymi w rozdziale I i II Konstytucji RP, co otwiera drogę do szeroko zakrojonej kontroli ze strony TK. Należy również uwzględnić, że trudności te mogą wynikać z procedury wyrażania zgody na te zmiany, która ma zostać uregulowana w ustawie.

W związku z wyrokiem TK z 23 czerwca 2013 r., uwzględniając doktrynę prawa niemieckiego, należy stwierdzić, że projekt przedstawiony przez grupę ekspertów z 30 czerwca 2010 r. stanowi propozycję zdecydowanie lepszą. Co prawda rozróżnienie trybów wydania zgody na decyzję RE opiera się na kryterium przeniesienia kompetencji, co jak pokazuje wyżej wspomniany wyrok, zawsze może stanowić przedmiot sporów konstytucyjnoprawnych, jednak jest to kryterium utrwalone w doktrynie konstytucyjnej i na obecnym etapie integracji europejskiej

w pełni odpowiada zasadzie zachowania tożsamości konstytucyjnej, w świetle której każde przeniesienie kompetencji władczej powinno posiadać wystarczającą legitymację demokratyczną w postaci ustawy. Należy również przypomnieć, że zarówno współuczestnictwo polskich organów władzy państwowej w formułowaniu decyzji o zmianie podstaw traktatowych na poziomie UE, jak i wyrażanie na nie zgody na poziomie krajowym musi następować z zachowaniem zasad wskazanych w art. 227 a projektu¹²⁴, co stanowi ewentualnie dodatkowe kryterium oceny konstytucyjności ustawy wyrażającej zgodę takie zmiany. Kwestią otwartą pozostaje zagadnienie uregulowania trybu uchwalenie takiej ustawy, w tym większości koniecznej dla jej uchwalenia. Wydaje się, że zagadnienia te powinny zostać uregulowane przez ustrojodawcę, co z jednej strony stanowiłoby umocnienie legitymacji demokratycznej dla dokonywania zmian traktatowych podstaw UE, a z drugiej zmniejszałoby możliwość doraźnej manipulacji przez aktualną większość parlamentarną zasadami procedury wyrażania zgody poprzez zmianę przedmiotowej ustawy. Byłoby to również zgodne z poglądem TK wyrażonym w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, w którym to Trybunał wyraźnie wskazywał, że wymogi konstytucyjnoprawne, o których stanowi art. 48 ust. 6 TUE powinny zostać określone przez ustrojodawcę. W tym kontekście odesłanie do ustawy wydaje się być rozwiązaniem zbyt ogólnym.

Biorąc pod uwagę zastrzeżenia wyrażone co zagadnienia definiowania przenoszonych kompetencji, możliwość dalszego utrwalania się metody schengenskiej, która prowadzi jednak do zmniejszenia transparentności struktur prawa unijnego, a także prób uzyskania dominacji organów władzy wykonawczej kosztem praw organów władzy prawodawczej, co miało miejsce m.in. w Niemczech właśnie w związku z stanowieniem na poziomie UE aktów normatywnych, mających na celu stabilizację strefy euro¹²⁵, uregulowanie trybu przyjmowania zmian na poziomie Konstytucji wydaje się tym bardziej pożądane.

Podsumowanie

Członkostwo Polski w UE powoduje jej włączenie we wspólnotę prawa unijnego, ale także w rozumianą szeroko wspólnotę europejskiego prawa konstytucyjnego, której elementem są zarówno normy pierwotnego prawa UE, jak i normy konstytucji krajowych państw członkowskich, interpretowane przez krajowe sądy konstytucyjne¹²⁶. K. Wójtowicz zauważa, że

¹²⁴ Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 7.

¹²⁵ Wyrok FTK z 19.06.2012 w sprawie zaniechania udzielania Bundestagowi informacji przez rząd federalny w związku z aktami podejmowanymi w ramach UE w celu stabilizacji strefy euro, sygnatura akt 2 BvE 4/11.

¹²⁶ Por. pojęcie europejskiego związku konstytucyjnego lub europejskiej wspólnoty konstytucyjnej w: I. Pernice, *Der europäische Verfassungsverbund in der Bewahrung*, Antonio Lopez-Pina zu Ehrens, *WHI – PAPER 07/2013*, s. 12, www.whi-berlin.eu/tl_files/WHI-Papers_ab_2013/whi-paper_07_2013.pdf.

[...] obserwacja [...] swoistego dialogu między sądami konstytucyjnymi może stać się inspiracją do przeprowadzenia takich zmian w treści Traktatów unijnych i konstytucji krajowych, które zwiększą poczucie pewności prawa w europejskiej przestrzeni prawnej¹²⁷.

W tym kontekście prowadząc analizę naukową pojawia się dylemat, czy uwzględnić rozwiązania kilku, czy nawet kilkunastu państw członkowskich, ale jednocześnie ze względu na ramy opracowania, dokonać tego zazwyczaj w zakresie bardzo ograniczonym, czy też przeprowadzić szczegółową analizę rozwiązań jednego państwa członkowskiego. W artykule tym przyjęto opcję drugą, bowiem analiza wyroku TK z 26 czerwca 2013 r. została przeprowadzona w uwzględnieniu jego kontekstu unijnego, a także art. 23 ust. 1 UZ i dorobku orzeczniczego FTK, w szczególności wyroku FTK z 18 marca 2014 r. Powyższa decyzja została podjęta m.in. ze względu na ewolucję i obecną treść niemieckiej klauzuli odnoszących się do integracji europejskich, rozwój i bogactwo orzecznictwa FTK w tym zakresie, a także na fakt, że elementy te stanowią niewątpliwy punkt odniesienia dla orzecznictwa polskiego TK. TK bowiem nie tylko odnosi się w uzasadnieniach do dorobku orzeczniczego FTK, ale stosuje konstrukcje obecnie od dziesięcioleci w orzecznictwie FTK np. doktrynę panów traktatów, zakazu przeniesienia kompetencji – kompetencji.

Analiza rozwiązań niemieckich pozwoliła na sformułowanie pewnych wniosków, mogących pomóc w przyjęciu optymalnych rozwiązań w polskim prawie konstytucyjnym.

1. Dostosowanie przepisów konstytucji do rozwoju integracji europejskiej pozwala uniknąć pewnych sporów konstytucyjnoprawnych o charakterze przede wszystkim formalnym i przenieść ciężar dyskusja na zagadnienia materialnoprawne istotne z punktu widzenia budowania silnego państwa w UE – np. na interpretację zasady demokracji w warunkach integracji europejskiej.
2. Przenoszenie kompetencji władczych/uprawnień zwierzchnich jest podstawową formą współdziałania państwa w integracji europejskiej, jednakże forma ta ulega pewnego rodzaju erozji w związku z przyjęciem metody schengenkiej.
3. Dlatego też w procesie integracji europejskiej należy zróżnicować na poziomie konstytucji krajowe formy wyrażania zgody na zmiany podstaw traktatowych, ale także sformułować w sposób pozytywny katalog zasad konstytucyjnych, które muszą zostać zachowane w uproszczonej procedurze przyjmowania zmian. W niemieckiej UZ zostało to dokonane poprzez wprowadzenia zarówno klauzuli odpowiedniości strukturalnej UE, jak i odesłania do nie zmienialnych przepisów UZ – art. 1 i art. 20 UZ. W Polsce, wobec braku analogicznego do art. 79 UZ przepisu Konstytucji RP, mogłaby być to klauzula odpowiedniości strukturalnej, choć nie jest to jedyne rozwiązanie, gdyż TK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony wprowadził pojęcie odpowiadające funkcjonalnie art. 79 ust. 2 i 3 UZ – pojęcie tożsamości konstytucyjnej.

¹²⁷ K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne...*, s. 8.

4. Decyzja polityczno-prawna dotycząca rodzaju klauzuli – klauzula integracyjna lub klauzula limitacyjna ma charakter fundamentalny dla członkostwa Polski w UE w przyszłości. W przypadku recypowania doktryny orzeczniczej TK, w której zostało ustanowionych wiele istotnych warunków członkostwa Polski w UE i wprowadzenia klauzuli limitacyjnej należy również rozważyć jej charakter, czy ma być to klauzula odpowiedniości strukturalnej UE, wówczas ma on charakter bardziej zewnętrznych, czy ma to być jednak klauzula wprost odnosząca się do ochrony tożsamości konstytucyjnej, a więc skierowana do wewnątrz. Ponadto należy określić zakres przedmiotowy klauzuli limitacyjnej – zbyt szeroki mógłby prowadzić do paraliżu współczesnictwa Polski w UE. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, a zwłaszcza wyrok dotyczącego Traktatu z Lizbony mogłaby ona obejmować zasadę poszanowania praw człowieka, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego oraz zasadę pomocniczości. Z punktu widzenia historii oraz sytuacji geopolitycznej Polski należałoby się zastanowić na wprowadzeniem do klauzuli limitacyjnej, która opierałaby się na odpowiedniości strukturalnej UE, zasady solidarności.

5. Konieczność zachowania zasad zawartych w klauzuli limitacyjnej nie musi być powiązane z przekazaniem kompetencji, a może odnosić się ogólnie do warunków członkostwa państwa w UE

6. W prawie niemieckim procedura wyrażenia zgody na zmiany przyjęte na podstawie art. 48 ust. 6 TUE została określona w ustawie o odpowiedzialności integracyjnej sposób bardzo ogólny, poprzez odesłanie do art. 23 ust. 1 UZ. Takie rozwiązanie nie powinno jednak stanowić wzorca dla Polski ze względu na to, iż: niemiecka klauzula limitacyjna jest przepisem bardzo obszernym, który dodatkowo w ust. 2–7 UZ zawiera rozbudowane regulacje proceduralne odnoszące się do wzajemnych relacji pomiędzy rządem federalnym, Bundestagiem a Bundesratem. Wspomniane regulacje są wynikiem sporów proceduralno-kompetencyjnych toczonych pomiędzy tymi organami praktycznie od momentu wejścia w życie art. 24 ust. 1 UZ, poprzez przyjęcie nowej klauzuli limitacyjnej, aż po najnowsze orzecznictwo FTK. O ile wspomniane powyżej kontrowersje proceduralno-kompetencyjne nie wystąpiły w wyroku z 18 marca 2014 r. w odniesieniu do decyzji w sprawie zmiany art. 136 TFUE, to wyrok odnosi się zasadniczo właśnie do kompetencji Bundestagu w procesie rozwoju integracji europejskiej. Dotyka jednakże nie aspektu formalnego tego zagadnienia, ale kompetencji materialnych Bundestagu w odniesieniu do zasad funkcjonowania EMS. Było to oczywiście możliwe dlatego, że przedmiotem postępowania była zarówno ustawa wyrażająca zgodę na decyzję Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE, jak i ustawa wyrażająca zgodę na związanie się TEMS. Ta ostatnia uznana została za zgodną z UZ pod warunkiem zagwarantowania współdziałania Bundestagu w procesach decyzyjnych zdominowanych w dużej mierze przez unijne instytucje międzyrządowe, w omawianym przypadku przez EMS.

7. W związku z powyższym można przyjąć, iż przepisy o charakterze formalnym, regulujące najważniejsze elementy procedury wyrażania zgody na zmiany w podstawach traktatowych UE oraz klauzula odpowiedniości strukturalnej w Konstytucji RP pozwolą na skierowanie dyskusji konstytucyjnoprawnej na zagadnienie materialnych warunków uczestnictwa Polski w procesach integracyjnych, w tym realizacji zasady demokracji w tychże procesach integracyjnych.

8. Powyżej przedstawione sugestie mogą ułatwić rozwiązywanie problemów konstytucyjnoprawnych związanych z integracją europejską, ale ich nie wyeliminują m.in. dlatego, iż prawo UE jest systemem dynamicznym, a jego rozwój warunkowany jest nieraz bieżącymi potrzebami politycznymi, natomiast Konstytucja jest stabilnym aktem normatywnym, który nie powinien podlegać zasadniczo częstym zmianom. Dlatego też rozwiązania konstytucyjnoprawne nie „nadażają” za ewolucją prawa UE, co sprawia, iż to TK w ramach swojej funkcji podstawowego interpretatora Konstytucji powinien dokonywać dostosowywania jej rozwiązań do wyzwań stawianych przez prawo UE m.in. w związku z metodą schengeńską. Można mieć pewne wątpliwości, biorąc pod uwagę zdania odrębne sędziów TK, czy trybunał temu sprostał w wyroku z 18 czerwca 2014 r., na co wskazywali sędziowie w zdaniach odrębnych. Przyjętą przez większość składu orzekającego tezę, iż na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie dochodzi do przekazania kompetencji, a TEMS może być przedmiotem osobnej kontroli, w trakcie lub po ukończeniu jego procedury ratyfikacyjnej, można uważać za uzasadnioną prawnie, jednakże budzi ona wątpliwości ze względu na efektywność kontroli konstytucyjnoprawnej, gdy związane się TEMS jest w opinii wielu przedstawicieli doktryny i samych sędziów TK warunkiem przystąpienia do strefy euro, na kształtowanie którego Polska nie będzie już miała wpływu.

Orzecznictwo sądów konstytucyjnych może stanowić istotną przesłankę nowelizacji obowiązujących w państwie aktów normatywnych, w tym również konstytucji. Teza ma zastosowanie również w odniesieniu do orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do spraw unijnych. W niektórych orzeczeniach TK napotykając na luki w przepisach konstytucyjnych – m.in. postanowienie o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów – lub na przepisy Konstytucji RP sprzeczne z prawem UE – wyrok w sprawie ena – wprost sugerował konieczność zmiany Konstytucji. Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r. co prawda nie zawiera *expressis verbis* takiej sugestii, ale analiza zarówno uzasadnienia wyroku, jak i zadań odrębnych wskazuje na konieczność nowelizacji Konstytucji RP w odniesieniu do trybu wyrażenia zgody na zmianę traktatowych podstaw integracji europejskiej. Za koniecznością wprowadzenia takich rozwiązań prawnych przemawia zarówno znaczenie decyzji w sprawie zmiany traktatowych podstaw UE, gdyż wiążą się one z zakresem wykonywania przez państwo suwerenności, jak i bardzo ograniczona treść obecnie obowiązującej klauzuli integracyjnej zawartej w art. 90 Konstytucji RP.

Współczesne procesy decyzyjne w UE wymykają się prostemu schematowi przenoszenia kompetencji władczych poprzez zawieranie traktatów rewizyjnych, który został odzwierciedlony w art. 90 Konstytucji. Przykładem tego jest zastosowanie metody schengenkiej w zakresie zwalczania kryzysu finansów niektórych państw członkowskich strefy euro. Metoda ta będąca skutkiem „rozkojarzenia politycznego”¹²⁸ państw członkowskich prowadzi również do rozkojarzenia systemu prawa UE, czego przykładem jest rewizja art. 136 TFUE oraz podpisane TEMS. Z jednej bowiem strony art. 136 ust. 3 TFUE wynikiem „koniecznej” dla ustanowienia EMS zmiany prawa pierwotnego, a z drugiej strony na jego „podstawie” doszło do podpisania umowy międzynarodowej nienależącej formalnie do systemu prawa UE, ale posiadającej fundamentalne znaczenie dla warunków członkostwa w unii walutowej. W tym kontekście pojawia się również pytanie, czy orzecznictwo sądów konstytucyjnych nadaża w tym zakresie za rozwojem prawa UE.

Ponadto w przyszłości, problem, będący przedmiotem wyroku z 26 czerwca 2013 r., czy zmiana podstaw traktatowych UE oznacza przekazanie kompetencji, co implikuje zastosowanie art. 90 Konstytucji, czy też do takiego przekazania nie dochodzi i należy zastosować art. 89 ust. 1 Konstytucji, może powrócić. Abstrahując od wykładni pojęcia kompetencji, które było przedmiotem kontrowersji pomiędzy sędziami TK, również alternatywna – art. 90, czy art. 89 ust. 1 Konstytucji – nie jest przyjmowana bezkrytycznie. Sędzia M. Zubik, podkreślając szczególnie charakter klauzuli integracyjnej, przyjmuje jej wyłączność w sprawach związanych z UE. Niewątpliwie więc najważniejsze elementy trybu przyjmowania zmian dokonywanych na poziomie UE w formie innej niż traktat rewizyjny – właściwe organy, ich kompetencje, oraz konieczna większość – powinny zostać uregulowane w Konstytucji RP. W związku z tym, że w świetle prawa UE chodzi o tryb uproszczony w stosunku do wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu rewizyjnego, należałoby odpowiednio zmodyfikować przesłanki formalne w stosunku do tych z art. 90 Konstytucji. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż w projekty nowelizacji Konstytucji mają na celu wprowadzenie klauzuli limitacyjnej, zawierającej przesłanki o charakterze materialnym członkostwa Polski w UE, zmiana podstaw traktatowych UE niepolegająca na przekazaniu kompetencji również nie mogłaby prowadzić do naruszenia istotnych z punktu widzenia Konstytucji RP zasad ustrojowych, do których należałoby niewątpliwie zaliczyć zasadę poszanowania praw człowieka, zasadę demokracji, czy zasadę państw prawnego.

¹²⁸ J. Barcz, *Instrumenty międzynarodowe...*, s. 105.

Selected problems of amendment of constitutional foundations of the Polish Membership in European Union. Remarks based on judgments of the Polish Constitutional Court and the German Federal Constitutional Court on acts related with reform of the Eurozone

The judgement of the Polish Constitutional Court of 26 June 2013 compared with the judgement of the German Federal Constitutional Tribunal of 18 March 2014 indicates that some significant amendments should be introduced into the Polish Constitution. Both amending procedures foreseen by the Treaty of Lisbon and the “Schengen method” used to reform the Eurozone imply a necessity to differ between the ordinary revision procedure and the simplified revision procedure also in national constitutional law. Taking into account German constitutional provisions and jurisprudence of the German Federal Court such an amendment allows to concentrate on a question how to effectively secure an influence of Polish constitutional institutions, especially the Sejm, on integration process.

Key words: European constitutional law, integration clause, the Eurozone