



**Opinia do ustawy**  
**o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie**  
**zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do**  
**mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro**  
**(druk nr 116)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Celem ustawy jest wyrażenie przez Parlament zgody na dokonanie przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (określanej w dalszej części opinii jako „decyzja 2011/199/UE”).

Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 16 – 17 grudnia 2010 r. uzgodniła, że należy zmienić Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (określany w dalszej części opinii jako „TFUE”) po to, aby państwa członkowskie strefy euro mogły ustanowić stały mechanizm służący ochronie stabilności finansowej strefy euro jako całości (tzw. Europejski Mechanizm Stabilności) oraz osiągnęła konsensus ws. projektu decyzji Rady Europejskiej zmieniającej art. 136 TFUE. Podczas posiedzenia w dniach 24 – 25 marca 2011 r. Rada Europejska przyjęła jednomyślnie decyzję 2011/199/UE i wezwała państwa członkowskie do szybkiego rozpoczęcia krajowych procedur ratyfikacyjnych – tak aby decyzja ta weszła w życie w dniu 1 stycznia 2013 r.

Zmiana Traktatu została przeprowadzona w ramach procedury uproszczonej, tj. na podstawie art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (określanego w dalszej części opinii jako „TUE”). Zezwala on Radzie Europejskiej, stanowiącej jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Komisją i w niektórych przypadkach Europejskim Bankiem Centralnym, przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub niektóre postanowienia części trzeciej TFUE. Decyzja taka nie może zwiększać kompetencji przyznanych Unii w Traktatach, a jej wejście w życie jest uzależnione od późniejszego jej zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.

Zgodnie z decyzją 2011/199/UE w art. 136 TFUE dodaje się ustęp trzeci w brzmieniu:

„3. Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako całości. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom.”

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 37), decyzja 2011/199/UE spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 3), a zatem związanie Rzeczypospolitej Polskiej decyzją 2011/199/UE, powinno nastąpić w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, czyli ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 14. posiedzeniu w dniu 11 maja 2012 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 37). Projekt ustawy był przedmiotem prac sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Spraw Zagranicznych. Na etapie prac w Sejmie nie wprowadzono do projektu istotnych zmian. Pojawiały się natomiast wątpliwości co do trybu ratyfikacji decyzji 2011/199/UE.

W dniu 11 stycznia 2012 r. do Sejmu wniesiony został projekt uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (druk sejmowy nr 114). Projekt przewidywał, iż w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji 2011/199/UE zostanie uchwalona ustawa w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ostatecznie Sejm w dniu 10 maja 2012 r. przyjął wniosek Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Spraw Zagranicznych o odrzucenie projektu uchwały.

## **III. Uwagi szczegółowe**

W trakcie prac nad ustawą podnoszone były wątpliwości w zakresie tego czy decyzja 2011/199/UE powinna być ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji, czy też w trybie kwalifikowanym uregulowanym w art. 90 Konstytucji. Art. 89 ust. 1 Konstytucji stanowi, że umowa międzynarodowa wymaga

ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie jeżeli dotyczy: 1) pokoju, sojuszy, układów politycznych lub wojskowych; 2) wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji; 3) członkostwa RP w organizacji międzynarodowej; 4) znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym; 5) spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Tryb kwalifikowany, określony w art. 90 Konstytucji, znajduje zastosowanie w przypadku jeżeli na podstawie umowy międzynarodowej Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację w trybie kwalifikowanym jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

W analizowanym przypadku uznano, że właściwy jest tryb określony w art. 89 ust. 1 Konstytucji z uwagi na fakt, iż decyzja 2011/199/UE dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej (art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji).

W trakcie procesu legislacyjnego przedstawione zostały opinie Biura Analiz Sejmowych dotyczące problematyki wyboru trybu ratyfikacji decyzji 2011/199/UE. Autorzy trzech opinii (ekspert ds. legislacji dr Katarzyna Kubuj, prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji dr hab. Marek Szydło) stoją na stanowisku, iż właściwym trybem ratyfikacji decyzji 2011/199/UE byłby tryb określony w art. 90 Konstytucji. Wskazują oni w szczególności, że decyzja 2011/199/UE powoduje zwiększenie kompetencji przyznanych Unii Europejskiej w traktatach oraz stanowi podstawę przekazania przez Polskę kompetencji polskich organów władzy państwowej na rzecz UE. Jak podkreśla prof. dr hab. Cezary Mik „za właściwą podstawę prawną ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199 należy uznać art. 90 Konstytucji. Uczynić to należy nie dlatego, że dochodzi tutaj do modyfikacji samego przekazania (to jeszcze nie nastąpiło), lecz dlatego, że ma miejsce zmiana pierwotnego zakresu zobowiązania Polski do przystąpienia do strefy euro (zwiększenia zakresu kompetencji UE w odniesieniu do polityki pieniężnej państw członkowskich należących do strefy euro), które nie może być w żaden inny sposób demokratycznie sanowane”.

Dr hab. Marek Szydło zwraca uwagę, że art. 136 ust. 3 TFUE powoduje przekazanie Unii Europejskiej kompetencji polskich organów władzy państwowej w niektórych sprawach,

a konkretnie w sprawach związanych z determinowaniem i kształtowaniem zasad i warunków udzielania przez Polskę wsparcia finansowego dla państw członkowskich strefy euro. Twierdzi on, że kompetencje te zostaną przekazane UE już z chwilą wejścia w życie art. 136 ust. 3 TFUE, i jedynie uczynienie użytku (tj. skorzystanie) z tychże kompetencji będzie mogło ewentualnie nastąpić w czasie późniejszym. Natomiast sam transfer kompetencji nastąpi już z chwilą wejścia w życie art. 136 ust. 3 TFUE.

Dr Katarzyna Kubuj wskazuje, iż trybem właściwym dla ratyfikacji decyzji 2011/199/UE zwiększającej kompetencje Unii Europejskiej jest art. 90 Konstytucji. „Polska już bowiem na mocy Traktatu akcesyjnego stała się członkiem Unii Gospodarczej i Walutowej objętym derogacją. Oznacza to, że choć przepisy traktatów obowiązujące państwa członkowskie należące do strefy euro będą stosowane w Polsce dopiero po jej przystąpieniu do tej strefy, również w tej dziedzinie nastąpiło wyrażenie zgody na przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Rewizja postanowień traktatów w tym zakresie, zwłaszcza zwiększających uprawnienia Unii Europejskiej, wymaga zatem upoważnienia udzielonego w trybie art. 90 Konstytucji.”

Z drugiej strony przedstawione zostały opinie, w których podnosi się, iż tryb przewidziany w art. 89 ust. 1 Konstytucji jest trybem właściwym dla dokonania ratyfikacji decyzji 2011/199/UE. Decyzja 2011/199/UE przyjęta została na podstawie art. 48 ust. 6 TUE, który stanowi, iż decyzje przyjmowane w tym trybie nie mogą zwiększyć kompetencji Unii przyznanych w traktatach. Jak wskazuje dr hab. Artur Kozłowski w opinii z dnia 2 marca 2012 r. wyrażenie „nie może zwiększyć kompetencji Unii Europejskiej” zawarte w art. 48 ust. 6 TUE i powtórzone w treści decyzji 2011/199/UE należy interpretować w dobrej wierze, zgodnie ze zwykłym znaczeniem, jakie należy przypisywać temu terminowi w jego kontekście, oraz w świetle przedmiotu i celu osiągniętego porozumienia. Dodanie do art. 136 TFUE kolejnego ustępu o proponowanej treści, należy odczytać literalnie, jako działanie, które na poziomie domniemania nie prowadzi do poszerzenia kompetencji UE poza obowiązujące do tej pory granice. Przepis ten ma charakter proceduralny. W nowym ustępie mowa jest jedynie o możliwości podjęcia pewnych działań przez część państw członkowskich z otwarciem tworzonych form współpracy na pozostałe państwa („ochrona strefy euro jako całości”). Przepis ten nie zmienia również kompetencji żadnego z organów Unii ani żadnego z tych organów nie wymienia. Autor opinii wywodzi dalej, że dopiero środki podjęte na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE mogą, chociaż nie muszą, prowadzić do ukształtowania nowego podziału kompetencji. Antycypowanie zdarzeń przyszłych nie powinno jednak wpływać na uchylenie, bez wyraźnej podstawy, domniemania prawnego mającego

zastosowanie do przedmiotowej decyzji. W swojej opinii dr hab. Artur Kozłowski zwraca uwagę, że zmiana art. 136 TFUE poprzez dodanie nowego ust. 3 otwiera drogę do przyjmowania kolejnych umów międzynarodowych, w których może dojść do uszczegółowienia form współpracy, teoretycznie również na poziomie nowego ukształtowania podziału kompetencji między państwami członkowskimi a UE, w tym również przekazanie na jej rzecz kolejnych zakresów uprawnień. Zarówno ewentualne zawieranie przez Polskę umów międzynarodowych stanowiących wykonanie dyspozycji art. 136 ust. 3 TFUE, jak i przystępowanie do umów zawieranych przez dotychczasowe państwa strefy euro, mających za swój przedmiot mechanizmy stabilności, podlegać będzie ocenie pod kątem doboru właściwego trybu ratyfikacyjnego. Zmiana art. 136 TFUE oraz przyjęty tryb ratyfikacji przewidziany w ust. 89 ust. 1 Konstytucji nie stoją na przeszkodzie do zastosowania w przyszłości względem działań następczych w stosunku do art. 136 ust. 3 TFUE trybu ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie przyjmowanej większością kwalifikowaną lub w drodze referendum.

Również dr Piotr Czarny, ekspert ds. legislacji w Biurze Analiz Sejmowych, w swojej opinii z dnia 5 stycznia 2012 r. stoi na stanowisku, iż ratyfikacja decyzji 2011/199/UE nie wymaga zgody wyrażonej w ustawie uchwalonej w trybie, o którym mowa w art. 90 ust. 2 Konstytucji lub też w referendum ogólnokrajowym, ponieważ decyzja ta nie stanowi ani przekazania kompetencji, ani też podstawy dla przekazania kompetencji niektórym organów władzy publicznej RP na rzecz UE lub innej organizacji międzynarodowej. Zdaniem autora opinii, przyjęty przez Radę Europejską art. 136 ust. 3 TFUE, może być traktowany jedynie jako swego rodzaju upoważnienie do ewentualnego i mającego osobną podstawę prawną przekazania kompetencji przez państwa członkowskie, które należą do strefy euro, na rzecz - odrębnych od organów UE - instytucji Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Wskazuje ponadto, iż zastosowanie obecnie procedury opisanej w art. 90 ust. 2-4 Konstytucji byłoby po pierwsze przedwcześnie, bo przesądzałoby, iż w drodze przystąpienia do Traktatu zawartego na podstawie art. 136 ust. 3 można w przyszłości przekazać kompetencje niektórym organów władzy publicznej RP i to już bez zachowania „wielkiej” procedury ratyfikacyjnej. Po drugie i co dużo istotniejsze, proponowany art. 136 ust. 3 TFUE nie określa, jakie konkretne kompetencje państwa strefy euro mogą (lub muszą) ewentualnie przekazać na rzecz utworzonego przez siebie mechanizmu. Ogólna zgoda na takie przekazanie byłaby zaś sprzeczna z przyjętym w orzecznictwie TK założeniem, zgodnie z którym art. 90 ust. 1 Konstytucji nie upoważnia do przekazania kompetencji, które nie ma bliżej określonego zakresu. Zaś art. 136 ust. 3 TFUE takiego zakresu nawet pośrednio nie określa.

Analiza przytoczonych powyżej opinii prawnych nie daje jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który z trybów ratyfikacji jest właściwy w odniesieniu do decyzji 2011/199/UE. Niemniej skłaniać należałoby się do poglądów, które uznają zastosowany w ustawie tryb ratyfikacji za właściwy. Wydaje się bowiem, że dokonywanej nowelizacji przepisów TFUE nie można uznać za ingerującą w dotychczasowe kompetencje UE. Art. 48 ust. 6 TUE, który był podstawą przyjęcia decyzji 2011/199/UE wyłącza możliwość zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Nie bez znaczenia jest też argument, iż w trakcie prac Rady Europejskiej Polska nie traktowała analizowanej zmiany TFUE jako zmieniającej kompetencje i nie podnosiła zarzutu błędnego trybu zmiany TFUE.

Podjmując decyzję w sprawie analizowanej ustawy należy pamiętać, że dotychczasowa praktyka w zakresie trybu ratyfikacji zmian traktatów unijnych jest niejednolita. Procedura ratyfikacyjna Traktatu z Lizbony została przeprowadzona na podstawie art. 90 Konstytucji. Natomiast w trybie określonym w art. 89 ust. 1 Konstytucji nastąpiło w szczególności związanie się Protokołem zmieniającym protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, sporządzonym w Brukseli dnia 23 czerwca 2010 r. (protokół zmieniający miał na celu wprowadzenie przepisów przejściowych umożliwiających zwiększenie liczby posłów do Parlamentu Europejskiego w kadencji trwającej w latach 2009 – 2014).

W przypadku jeśli Senat stanie na stanowisku, iż do ratyfikacji decyzji 2011/199/UE z dnia 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro 2011/199/UE należałoby zastosować tryb określony w art. 90 Konstytucji, ustawa o ratyfikacji tej decyzji powinna zostać odrzucona.

Należy pamiętać, iż zgodnie z art. 188 pkt 1 Konstytucji ostateczną decyzję co do zgodności z Konstytucją zastosowanego trybu ratyfikacji, w przypadku zaskarżenia opiniowanej ustawy, podejmie Trybunał Konstytucyjny.

Abstrahując od przedstawionych wyżej wątpliwości formalno-prawnych należy stwierdzić, iż od strony techniczno-legislacyjnej ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

*Iwona Kozera-Rytel*

*Legislator*