



SENAT RP

## ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Wspólne posiedzenie**  
**Komisji Spraw Zagranicznych (21.)**  
oraz  
**Komisji Spraw Unii Europejskiej (27.)**  
w dniu 22 maja 2012 r.

VIII kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie 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 senacki nr 116, druki sejmowe nr 37 i 106).

(Początek posiedzenia o godzinie 18 minut 42)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych Włodzimierz Cimoszewicz)

### **Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:**

Dzień dobry państwu.

W imieniu pana przewodniczącego Wittbrodta i swoim otwieram wspólne posiedzenie Komisji Spraw Unii Europejskiej i Komisji Spraw Zagranicznych.

Zgodnie z porządkiem obrad mamy dziś do rozpatrzenia ustawę 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. Mają państwo podane odpowiednie druki senackie i sejmowe.

O zaprezentowanie stanowiska rządu poproszę przedstawiciela rządu, ministra Szpunara.

### **Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Maciej Szpunar:**

Dziękuję.

Szanowni Panowie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Przedmiotem dzisiejszego posiedzenia jest ustawa o ratyfikacji decyzji Rady w sprawie zmiany Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, polegającej na dodaniu nowego ustępu do art. 136. Przepis ten, ust. 3 w art. 136, dotyczy tak zwanego europejskiego mechanizmu stabilności. Stanowi on, że państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą, poprzez umowę międzynarodową, ustanowić mechanizm stabilności, który będzie polegał na udzielaniu pomocy finansowej państwom strefy euro w celu zapewnienia stabilności finansowej. Pomoc ta będzie obwarowana rygorystycznymi warunkami.

Zanim przejdę do wyjaśnienia kwestii prawnych, chciałbym wspomnieć, że dzięki tej zmianie państwa członkowskie, których walutą jest euro, będą mogły zawrzeć pomiędzy sobą umowę. I stroną tej umowy będą wyłącznie państwa strefy euro. Jeżeli Polska będzie przystępowała do strefy euro, to też, oczywiście, będzie musiała stać się stroną tej umowy, ale ratyfikacja tej umowy, związanej się przez Rzeczpospolitą Polską tą umową będzie podlegało osobnej procedurze ratyfikacyjnej – dopiero wtedy będzie-

my oceniać przesłanki i ewentualnie tryb ratyfikacji, jaka ma w odniesieniu do tej umowy nastąpić. Innymi słowy, chodzi o to, aby państwom, których walutą jest obecnie euro, umożliwić zawarcie umowy, której celem będzie zapewnienie stabilności finansowej w strefie euro.

Co do samego trybu zmiany traktatu, to po raz pierwszy mamy tutaj do czynienia ze zmianą w trybie uproszczonym, która polega na tym, że jednomyślnie... Ponieważ art. 136 znajduje się w tej części traktatu, co do której jest możliwe zastosowanie procedury uproszczonej, Rada Europejska może jednomyślnie dokonać w tym zakresie zmian i zmiany te wchodzi w życie po wypełnieniu przesłanek konstytucyjnych każdego z państw członkowskich. Dokonanie zmian w trybie uproszczonym jest możliwe, tak jak już powiedziałem, tylko w odniesieniu do niektórych postanowień traktatu i, co istotne, zmiany te nie mogą w żadnym przypadku prowadzić do zwiększenia kompetencji Unii Europejskiej. Tak też jest w tym przypadku – ta zmiana nie zwiększa w żaden sposób kompetencji Unii, a zatem możliwe jest skorzystanie z tej uproszczonej procedury zmiany traktatu na podstawie art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej.

Jako że ta zmiana dotyczy członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej, zatem, wedle art. 89 ust. 1 konstytucji, niezbędna jest ratyfikacja za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie. W imieniu rządu wnoszę o uchwalenie ustawy zezwalającej na ratyfikację zmian w art. 136 polegających na dodaniu nowego ust. 3 do tego przepisu. Dziękuję.

### **Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:**

Dziękuję panu ministrowi.

Z listy obecności wynika, że jest wśród nas dyrektor z Ministerstwa Finansów, pan Patryk Łoszewski. Czy chce pan zabrać głos?

(Dyrektor Departamentu Unii Europejskiej w Ministerstwie Finansów Patryk Łoszewski: Nie, dziękuję.)

Przedstawiciel Biura Legislacyjnego?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak.

### **Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel:**

Dziękuję bardzo, Panie Przewodniczący.

Wysokie Komisje! Szanowni Państwo!

W imieniu Biura Legislacyjnego pragnę zwrócić uwagę, iż w trakcie procesu legislacyjnego podnoszone były wątpliwości co do tego, czy decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE powinna być ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, zgodnie z art. 89 ust. 1 konstytucji, czy też w trybie kwalifikowanym, który jest uregulowany w art. 90 konstytucji. Dla przypomnienia powiem, że ten tryb kwalifikowany znajduje zastosowanie w przypadku, gdy na podstawie umowy międzynarodowej Rzeczpospolita Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

W trakcie procesu legislacyjnego sporządzonych zostało kilka opinii. Były to opinie ekspertów Biura Analiz Sejmowych, a także opinie zlecone przez to biuro. Autorzy części tych opinii twierdzili, iż właściwym trybem ratyfikacji tej decyzji byłby tryb określony w art. 90 konstytucji. Tutaj można przytoczyć opinie: pani doktor Katarzyny Kubuj, profesora doktora habilitowanego Cezarego Mika, oraz doktora habilitowanego Marka Szydły. Autorzy tych opinii wskazywali w szczególności na to, że decyzja Rady Europejskiej w sprawie zmiany Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej spowoduje zwiększenie kompetencji przyznanych Unii Europejskiej w traktatach, a także będzie stanowiła podstawę do przekazania przez Polskę kompetencji polskich organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej. Na przykład pan profesor doktor habilitowany Cezary Mik twierdzi, iż za właściwy tryb ratyfikacji należy uznać ten przewidziany w art. 90 konstytucji, ponieważ w tym przypadku ma miejsce zmiana pierwotnego zakresu zobowiązania Polski do przystąpienia do strefy euro, polegająca na zwiększeniu zakresu kompetencji Unii Europejskiej w odniesieniu do polityki pieniężnej państw członkowskich należących do strefy euro. Z kolei pan doktor habilitowany Marek Szydło twierdzi, że art. 136 ust. 3 dodawany do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej powoduje przekazanie Unii Europejskiej kompetencji polskich organów władzy państwowej 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 Unii Europejskiej już z chwilą wejścia w życie art. 136 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a jedynie skorzystanie z tychże kompetencji będzie mogło nastąpić ewentualnie później.

Należy jednak wspomnieć również o tych opiniach, według których tryb zastosowany w analizowanym przypadku, czyli tryb z art. 89 ust. 1, jest właściwym trybem dokonania ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej. Główny argument, jaki padał w tych opiniach, dotyczył tego, że w tym przypadku nie dochodzi do zwiększenia kompetencji Unii Europejskiej, ponieważ ta decyzja została przyjęta na podstawie art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, iż decyzje przyjmowane w tym trybie nie mogą zwiększyć kompetencji przyznawanych Unii Europejskiej w traktatach. Ponadto pan doktor habilitowany Artur Kozłowski twierdzi, że dodawany do art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ust. 3 ma jedynie cha-

rakter proceduralny i otwiera drogę do przyjmowania kolejnych umów międzynarodowych, w których może dojść do uszczegółowienia form współpracy i teoretycznie również do ukształtowania nowego podziału kompetencji między państwami członkowskimi, jednak ewentualne zawieranie przez Polskę takich umów międzynarodowych czy przystępowanie do umów zawieranych przez państwa z dotychczasowej strefy euro podlegać będzie osobnej ocenie pod kątem właściwego doboru trybu ratyfikacji. Podobnie pan doktor Piotr Czarny wyraża opinię, że decyzja ta nie oznacza przekazania kompetencji ani nie jest podstawą przekazania kompetencji niektórym organom władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej na rzecz Unii Europejskiej lub innej organizacji międzynarodowej. Twierdzi on, że art. 136 ust. 3 może być traktowany jedynie jako swego rodzaju upoważnienie do ewentualnego przekazania kompetencji przez państwa członkowskie, które należą do strefy euro, na rzecz instytucji europejskiego mechanizmu stabilności. Wskazuje on ponadto, że zastosowanie procedury opisanej w art. 90 konstytucji byłoby, po pierwsze, przedwczesne, bo przesądzałoby, iż w drodze przystąpienia do umowy międzynarodowej na podstawie tego dodawanego w art. 136 ust. 3 można by w przyszłości przekazać kompetencje niektórym organom władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej, i to już bez zachowania tej kwalifikowanej procedury ratyfikacyjnej. A po drugie – i ten argument wydaje się słuszny – proponowany ust. 3 w art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie określa, jakie konkretne kompetencje państwa strefy euro mogłyby ewentualnie przekazać na rzecz utworzonego przez siebie mechanizmu. Ogólna zgoda na przekazanie kompetencji byłaby zaś sprzeczna z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, bowiem art. 90 ust. 1 konstytucji nie upoważnia do przekazania kompetencji, które nie mają bliżej określonego zakresu. Tymczasem proponowany ust. 3 w art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej takiego zakresu w żaden sposób nie określa.

Jak Wysokie Komisje zdołały zapewne zauważyć, te opinie, które pojawiały się w trakcie procesu legislacyjnego, zmierzają w zupełnie odrębnych kierunkach.

W opinii Biura Legislacyjnego należałoby raczej przychylić się do opinii, według których zastosowany tryb ratyfikacji jest trybem właściwym. Wydaje się, że wprowadzenie ust. 3 do art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie będzie stanowiło ingerencji w dotychczasowe kompetencje Unii Europejskiej przede wszystkim z tego względu, że podstawą przyjęcia decyzji Rady Europejskiej był przepis art. 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej, który wyłącza możliwość zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w traktatach. Również nie bez znaczenia pozostaje argument, że w trakcie pracy Rady Europejskiej Polska nie traktowała tejsze zmiany Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej jako zmieniającej kompetencje i nie podnosiła zarzutu błędnego trybu zmiany traktatu.

Jeżeli chodzi o dotychczasową praktykę, to znaczy, o to, w jakim trybie do tej pory przyjmowane były zmiany prawa pierwotnego, to procedura ratyfikacyjna na przykład traktatu z Lizbony została przeprowadzona na podstawie art. 90 konstytucji, zaś inne zmiany nastąpiły w trybie

art. 89 ust. 1, na przykład jeśli chodzi o Protokół zmieniający protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do traktatu z Lizbony...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Przepraszam bardzo, dołączony do traktatu akcesyjnego Bułgarii i Rumunii. Protokół ten miał na celu wprowadzenie przepisów przejściowych umożliwiających zwiększenie liczby posłów do Parlamentu Europejskiego w kadencji trwającej w latach 2009–2014.

Jeżeli Wysokie Komisje uznają, abstrahując od tych wątpliwości formalnoprawnych, o których wspomniałam przed chwilą, że tryb ratyfikacji jest trybem właściwym, to ustawa nie będzie budziła zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym. Jeżeli natomiast Wysokie Komisje uznają, że właściwym trybem byłaby jednak procedura przewidziana w art. 90 konstytucji, to wówczas ta obecnie procedowana ustawa o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej musiałaby zostać odrzucona. Należy jednak pamiętać, że ostateczną decyzję co do zgodności zastosowanego trybu ratyfikacji z konstytucją, oczywiście w przypadku zaskarżenia tejże ustawy, podejmie Trybunał Konstytucyjny zgodnie z art. 188 konstytucji. Dziękuję bardzo.

### **Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:**

Dziękuję bardzo. To było bardzo interesujące. Czuję się trochę jak na seminarium z prawa konstytucyjnego.

Proszę pani, mam jeszcze do pani pytanie w związku z tym, o czym pani mówiła. Czy byłaby pani tak łaskawa i zechciała nas poinformować, czy Sejm zajął w tej sprawie stanowisko?

### **Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel:**

Sejm przyjął ustawę w trybie art. 89 ust. 1.

### **Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:**

Czy może pani nam łaskawie przypomnieć, kto jest władny określić tryb rozpatrywania tego typu projektów ratyfikacyjnych?

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Mnie się wydaje, że Sejm.

### **Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel:**

Jeżeli chodzi o art. 90, czyli tę kwalifikowaną ratyfikację... Momencik... Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację rzeczywiście podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów.

### **Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:**

No właśnie. Rozumiem więc, że skoro Sejm, który jest jedynym organem władnym przesądzić o kwalifikowanej...

*(Wypowiedzi w tle nagrania)*

*(Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel: Nie, nie.)*

Tak?

### **Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel:**

To tylko w przypadku tej kwalifikowanej procedury z art. 90.

*(Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz: No tak.)*

Jeżeli zaś chodzi o art. 89 ust. 1, to tutaj decyzję podejmuje Rada Ministrów, składająca się...

### **Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:**

Przepraszam. Jak rozumiem, pani nam zaprezentowała dwa typy opinii konstytucjonalistów. Jedni twierdzili, że należy zastosować tryb zwykły, a drudzy – że tryb kwalifikowany. Ponadto w odpowiedzi na moje pytanie była pani łaskawa przypomnieć nam, że o zastosowaniu trybu kwalifikowanego decyduje Sejm w drodze uchwały. Skoro Sejm takiej uchwały nie podjął, to znaczy, że nie uznał za zasadne zastosowanie trybu kwalifikowanego. W związku z tym to Sejm jest organem właściwym do rozstrzygnięcia tej kwestii, a Senat, jak rozumiem, powinien dostosować się do trybu przyjętego przez Sejm. Czy to rozumowanie jest, zdaniem pani legislator, poprawne?

### **Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel:**

Senat ma, oczywiście, kompetencje do odrzucenia ustawy i w ten sposób może...

### **Przewodniczący Włodzimierz Cimoszewicz:**

Do odrzucenia ustawy – tak, jak najbardziej, ale nie do decydowania o trybie ratyfikacji.

*(Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Iwona Kozera-Rytel: W tym sensie – tak.)*

No tak, tam jest napisane „Sejm”, a nie „Senat”. Prawda?

Dziękuję uprzejmie.

Otwieram dyskusję.

Namawiałbym państwa do tego, żebyśmy raczej nie dyskutowali, no, chyba że ktoś jest zainteresowany wypowiedzeniem swojego poglądu o trybie ratyfikacji, bo w gruncie rzeczy my nie mamy nic do powiedzenia w sprawie rozstrzygnięć proceduralnych. Oczywiście w swojej osobistej decyzji co do tego, jak głosować, za ratyfikacją czy przeciw niej, można uwzględnić wątpliwości co do procedur, ale nie jesteśmy władni zmienić tego trybu, który już został przyjęty.

Czy są pytania, uwagi? Proszę uprzejmie, pan przewodniczący Wittbrodt.

**Senator Edmund Wittbrodt:**

Jeśli pan przewodniczący pozwoli, chciałbym powiedzieć, że w mojej opinii tego typu regulacja jest potrzebna, bo w Unii Europejskiej mamy pewne doświadczenia dotyczące tego, co się działo w strefie euro w przeszłości, i tego, co przeżywamy w tej chwili. I jeżeli nie wprowadzi się pewnych ustaleń, które zostaną przyjęte przez państwa posługujące się tą walutą, to nadal możemy mieć do czynienia z taką sytuacją, jaką obserwujemy obecnie.

Poza tym to rozwiązanie – polegające na tym, że państwa członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilizacyjny – jest proponowane w sposób otwarty, że się tak wyrażę. Tak jak powiedział pan minister Maciej Szpunar, to będzie potem uregulowane w odpowiedniej umowie zawartej między państwami, które chcą być stronami tej umowy i których walutą jest euro. I gdyby Polska wchodziła do tej strefy, to musiałaby wtedy też takie porozumienie zawrzeć.

Ja uważam, że powinniśmy tę ustawę, która dotarła do nas z Sejmu, przyjąć bez uwag, czyli po prostu ją poprzeć, dlatego że to jest regulacja, która otwiera możliwości, a niczego do końca nie przesądza.

**Przewodniczący  
Włodzimierz Cimoszewicz:**

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś z państwa senatorów chce się wypowiedzieć? Nie widzę zgłoszeń.

W takim razie proponuję, żebyśmy przystąpili do głosowania.

Kto z pań i panów senatorów jest za poparciem tej ustawy i za przyjęciem jej bez poprawek? (12)

Kto jest przeciw? (3)

Kto się wstrzymał? (3)

Dziękuję uprzejmie.

Wobec wyników głosowania stwierdzam, że połączone komisje przyjęły tę ustawę bez poprawek.

W porozumieniu z panem przewodniczącym Wittbrodtem chciałbym zaproponować kandydaturę pana senatora Bogdana Klicha na sprawozdawcę obu komisji. Czy zgadzają się państwo? Nie słyszę sprzeciwu i interpretuję to jako zgodę.

Dziękuję bardzo. Dziękuję gościom.

Zamykam posiedzenie.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 19 minut 01)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii