

Katedra Europejskiego Prawa Konstytucyjnego
Jean Monnet Chair of European Constitutional Law

Jerzy Kranz

**Przekazanie kompetencji
na rzecz organizacji międzynarodowej
w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji**



Wydział Prawa
i Administracji



Uniwersytet
ŁÓDZKI

Łódź 2013

Projekt sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki
przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/03/B/HS5/00681

dr hab. Jerzy Kranz, profesor Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie

Recenzent: prof. dr hab. Jan Barcz

Seria wydawnicza Katedry Europejskiego Prawa Konstytucyjnego
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego

Monografie

Redaktor naukowy serii: prof. dr hab. Anna Wyrozumska

© Copyright by Jerzy Kranz

Łódź 2013

ISBN 978-83-937101-0-2

Spis treści

Wstęp

CZĘŚĆ 1. Prawo i praktyka wybranych państw w dziedzinie przekazania kompetencji

I. Przekazanie kompetencji w prawie i praktyce RFN	1
II. Przekazanie kompetencji w prawie i praktyce Francji	25
III. Przekazanie kompetencji w prawie i praktyce RP	39

CZĘŚĆ 2. Zarys definicji przekazania kompetencji

IV. Przekazanie kompetencji w świetle artykułu 90 Konstytucji RP	48
V. Rozwiązania wariantowe dotyczące przekazania kompetencji	60

CZĘŚĆ 3. Traktat fiskalny a przekazanie kompetencji 63 |

ANEKSY

ANEKS 1	73
Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (stan na dzień 11 lipca 2012 r.) – Ustawa Zasadnicza RFN (fragmenty)	
ANEKS 2	78
Constitution de la République française du 4 octobre 1958 (stan – listopad 2011 r.) – Konstytucja Francji (fragmenty)	

Wstęp

Uczestnictwo w Unii Europejskiej łączy się z problemami prawnymi, których rozwiązywanie nastęrcza często trudności w państwach członkowskich. Jednym z takich zagadnień jest przekazanie organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, co przewiduje artykuł 90 Konstytucji RP.

W interesującym nas przypadku dotyczy to wykonywania przez Unię, jako ponadnarodową (*supranational*) strukturę międzynarodową, władzy publicznej w sferze jej jurysdykcji. Powierzenie Unii kompetencji władczych wynika z jej nowatorskich celów i zadań, których nie sposób zrealizować w tradycyjnych formach współpracy międzynarodowej.

Konstytucja RP przewiduje możliwość związania się umową międzynarodową w trybie zwykłym (art. 89 ust. 1 – ratyfikacja za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie) oraz, w przypadku przekazania kompetencji, w trybie specjalnym (art. 90 ust. 2 – ratyfikacja za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie uchwalonej 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); dodatkowym wariantem jest zgoda na przekazanie wyrażona w drodze referendum (art. 90 ust. 3).

O ile legalność konstrukcji powierzenia kompetencji władczych nie jest kwestionowana, o tyle krajowy tryb jej realizacji stanowi przedmiot politycznych i prawnych sporów, które dotyczą sposobu związania się niektórymi traktatami. Wynika to w znacznym stopniu z niedostatków prawnej definicji pojęcia „przekazania kompetencji”. Powstające w tym kontekście problemy nie są tylko polską specyfiką.

Celem niniejszych rozważań jest przedstawienie praktyki rządów, parlamentów i sądów konstytucyjnych Niemiec, Francji i Polski w kwestiach dotyczących przekazania kompetencji. Analiza tej praktyki prowadzi w dalszej części rozważań do przedstawienia zarysu definicji przekazania (powierzenia, przyznania, przeniesienia) kompetencji oraz zastosowania jej do konkretnego przypadku, jakim jest Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (tzw. Traktat fiskalny).

Koncentrując się na tych zagadnieniach świadomie pomijam analizę doktryny polskiej, niemieckiej lub francuskiej, co wymagałoby odrębnego i obszernego opracowania. Tego rodzaju analiza jest już zresztą dostępna w literaturze polskiej i zagranicznej, zwłaszcza niemieckiej. Dodać należy, iż stanowisko doktryny nie jest bynajmniej jednolite, podobnie zresztą jak praktyka państw.

Omawiane w niniejszej pracy zagadnienie stało się przedmiotem dwóch wniosków, które wpłynęły do Trybunału Konstytucyjnego w dniach 26 lipca 2012 r. i 21 marca 2013 r. Dotyczą one między innymi zgodności z Konstytucją RP trybu wyrażenia zgody na ratyfikację zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz na ratyfikację Traktatu fiskalnego. Można przypuszczać, iż orzeczenia Trybunału w tych sprawach przyczynią się do rozwiania przynajmniej części pojawiających się wątpliwości.

Warszawa, maj 2013 r.

CZĘŚĆ 1

Prawo i praktyka wybranych państw w dziedzinie przekazania kompetencji

1. Konstrukcja przekazania kompetencji¹ staje się w Polsce co pewien czas przedmiotem kontrowersji². Pojawiły się one ponownie w kontekście trybu związania się przez RP zmienionym artykułem 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)³ oraz Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, podpisanym w dniu 2 marca 2012 r. (Traktat fiskalny – TF). Mogą one w przyszłości dotyczyć również Traktatu o ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Finansowego (EMS) z dnia 2 lutego 2012 r.

Przedmiotem kontrowersji jest interpretacja art. 90 Konstytucji RP, a zwłaszcza znaczenie terminów „kompetencja” oraz „przekazanie”, a także usytuowanie relacji między przekazaniem kompetencji a treścią Konstytucji RP. Spory w tej materii nie są niczym nadzwyczajnym jeśli uwzględnić, iż w praktyce polskiej operuje się pojęciem przekazania kompetencji najczęściej nie definiując go.

Zanim spróbujemy odpowiedzieć na pojawiające się problemy i wątpliwości, a także przedstawić zarys definicji „przekazania kompetencji”, dokonamy pewnych porównań z prawem i praktyką Niemiec i Francji. Porównanie to dowodzi, iż problemy związane z definicją omawianego pojęcia oraz ich konstytucyjny kontekst są rozwiązywane w różny sposób. Przykłady te mogą być wskazówką dla praktyki polskiej, trzeba jednak uwzględnić, że każde państwo ma własną systematykę i tradycję konstytucyjną. Budując tę definicję organy i doktryna każdego państwa dysponują pewnym marginesem swobody.

I. Przekazanie kompetencji w prawie i praktyce RFN

2. Przeniesienie kompetencji jest w Niemczech pojęciem konstytucyjnym. Punktem wyjścia rozważań jest art. 59 Ustawy Zasadniczej (UZ) jako podstawowa norma, dotycząca zawierania traktatów i związania się nimi przez RFN: „(1) Prezydent Republiki Federalnej Niemiec reprezentuje Federację międzynarodowoprawnie. Zawiera on

¹ Zob. K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, (w:) *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska* (red. J. Kranz), Warszawa 2006; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, (w:) *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* (red. M. Kruk), Warszawa 1997.

² Zob. A. Wyrozumski, J. Kranz, *Kilka uwag o umowie polsko-amerykańskiej w sprawie tarczy antyrakietowej*, „Państwo i Prawo” nr 7/2009, s. 37-49; A. Wyrozumski, J. Kranz, *Ratyfikacja Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego a interpretacja Konstytucji z 1997 r.: art. 90 – czy tylko klauzula europejska?*, „Studia Prawno-Europejskie”, tom V, Łódź 2001, s. 15-35; A. Wyrozumski, M. Płachta, *Problem ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (uwagi polemiczne w związku z artykułem Karola Karskiego)*, „Państwo i Prawo” nr 5/2001, s. 87 i n.

³ Zob. R. Chruściak, *Ratyfikacja w Polsce decyzji Rady Europejskiej w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE: spory polityczne i konstytucyjne*, (w:) *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2012, s. 143-170.

w imieniu Federacji umowy międzynarodowe z innymi państwami. (...) (2) Umowy regulujące stosunki polityczne Federacji lub dotyczące spraw ustawodawstwa federalnego wymagają zgody lub współdziałania, w formie ustawy federalnej, ciała odpowiednio właściwych dla ustawodawstwa federalnego”.

Zgodnie z art. 24 UZ: „(1) Federacja może w drodze ustawy przenieść (*übertragen*) pewne prawa zwierzchnie (*Hoheitsrechte*) na struktury międzypaństwowe. (1a) O ile kraje związkowe (*Länder*) są właściwe do wykonywania władzy państwowej i wypełniania zadań państwowych, mogą one po uzyskaniu zgody rządu federalnego przenosić prawa zwierzchnie na sąsiednie struktury przygraniczne. (2) W celu zachowania pokoju Federacja może włączyć się do systemu wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego; ze względu na to i w celu wprowadzenia oraz zapewnienia pokojowego i długotrwałego ładu w Europie i między narodami świata zezwoli ona na ograniczenia (*Beschränkungen*) swych praw zwierzchnich”.

W art. 24 mowa jest z jednej strony o przeniesieniu praw zwierzchnich, z drugiej zaś o ich ograniczeniu, przy czym nie są to pojęcia identyczne. Art. 24 był podstawą prawną członkostwa RFN w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej⁴ i nadal obowiązuje, chociaż od 1992 r. – w związku z Traktatem z Maastricht i utworzeniem Unii Europejskiej – Ustawa Zasadnicza została uzupełniona o art. 23 (artykuł europejski), który stanowi *lex specialis* wobec art. 24.

Zgodnie z art. 23: „(1) Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która przestrzega zasad demokratycznych, praworządnościowych, socjalnych i federacyjnych oraz zasady subsydiarności, a także gwarantuje w gruncie rzeczy porównywalną z niniejszą Ustawą Zasadniczą ochronę praw podstawowych. W tym celu, w drodze ustawy i za zgodą Rady Federalnej (*Bundesrat*), Federacja (*Bund*) może dokonać przeniesienia (*übertragen*) pewnych praw zwierzchnich (*Hoheitsrechte*). Do ustanowienia (*Begründung*) Unii Europejskiej, a także do zmian jej traktatowych podstaw oraz porównywalnych uregulowań, w których wyniku niniejsza Ustawa Zasadnicza ulega w swej treści (*seinem Inhalt nach*) zmianie lub uzupełnieniu albo takie zmiany lub uzupełnienia stają się możliwe, stosuje się (*gilt*) artykuł 79 ust. 2 i 3”.

Na mocy art. 79: „(1) Ustawa Zasadnicza może zostać zmieniona jedynie ustawą, która w sposób wyraźny zmienia lub uzupełnia jej brzmienie (*Wortlaut*). (...) (2) Ustawa taka wymaga zgody 2/3 posłów Bundestagu i 2/3 głosów Bundesratu. (3) Niedopuszczalna jest zmiana Ustawy Zasadniczej odnośnie zmiany podziału Federacji na kraje związkowe, zasad współdziałania krajów związkowych w zakresie ustawodawstwa lub zasad określonych w art. 1 i 20”.

Z powyższych przepisów wynika, iż – nie przesądzając spraw definicyjnych – w odniesieniu do zobowiązań międzynarodowopravných kwalifikowanych jako przeniesienie kompetencji prawo niemieckie przewidywało od początku i przewiduje nadal jeden, zwykły tryb związania się (art. 24 UZ). Od roku 1992 pojawił się dodatkowo art. 23 UZ, odnoszący się tylko do spraw UE. W tymże artykule pojawiają się dwa

⁴ Zob. na temat ówczesnej regulacji prawnej J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna konstytucji RFN*, Warszawa 1990.

tryby związania się: jeden – określany jako zwykły (ust. 1, zd. 2) oraz drugi – specjalny (ust. 1, zd. 3).

Innymi słowy, Ustawa Zasadnicza nie tylko dopuszcza konstrukcję przeniesienia kompetencji na rzecz struktur międzynarodowych, lecz również przewiduje dla tego przeniesienia różne tryby. Płyne z tego wniosek, iż ustrojodawca zakłada zróżnicowanie ciężaru gatunkowego poszczególnych przypadków, zwłaszcza w kontekście ich konstytucyjnego znaczenia. Konstrukcja gatunkowej wagi oraz kryteria stosowania poszczególnych trybów mają do pewnego stopnia charakter uznaniowy i pozostają źródłem sporów.

3. W art. 23 UZ sformułowano wymogi materialne i formalne. Pierwsze dotyczą demokratycznego i praworządnościowego charakteru Unii oraz granic przeniesienia kompetencji (art. 23 ust. 1 zd. 1, art. 79 ust. 3). Wymogi formalne odnoszą się natomiast do przeniesienia kompetencji w drodze ustawy uchwalonej za zgodą Bundsratu (w art. 24 bez takiej zgody). W zdaniu drugim art. 23 ust. 1 wystarcza zwykła większość, a w zdaniu trzecim, gdy przeniesienie jest konstytucyjnie istotne, większość 2/3.

Pojęcie przeniesienia kompetencji nie jest zdefiniowane w UZ, precyzują je natomiast doktryna oraz orzecznictwo Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (FTK). Zdaniem FTK chodzi w gruncie rzeczy o otwarcie porządku prawnego RFN na działanie norm prawnych z zewnętrznych źródeł z uwzględnieniem bezpośredniej stosowalności i bezpośredniego skutku⁵ tych norm wobec osób fizycznych i prawnych⁶.

⁵ O tych pojęciach zob. niżej – punkt 21.

⁶ Np. BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 29. Mai 1974 (BvL 52/71 – *Solange I*): „43. Art. 24 GG ermächtigt nicht eigentlich zur Übertragung von Hoheitsrechten, sondern öffnet die nationale Rechtsordnung (in der angegebenen Begrenzung) derart, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird“.

BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 23. Juni 1981 (2 BvR 1107, 1124/77 und 195/79 – *Eurocontrol*): „88. (...) Für Handlungen zwischenstaatlicher Einrichtungen ergibt sich jedenfalls auch aus Sinn und Zweck der Ermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG, wonach der Bund Hoheitsrechte auf solche Einrichtungen übertragen darf, daß insoweit der Rechtsschutz durch deutsche Gerichte *nicht von Verfassungs wegen* gewährleistet ist. Diese Verfassungsbestimmung öffnet die deutsche Rechtsordnung derart, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland im Geltungsbereich des Grundgesetzes zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb des staatlichen Herrschaftsbereichs Raum gelassen wird. (...) 105. Die Übertragung von Hoheitsrechten bewirkt einen Eingriff in und eine Veränderung der verfassungsrechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung und damit materiell eine Verfassungsänderung. Hinzu kommt, daß Art. 24 Abs. 1 GG die Einräumung von Hoheitsrechten an Einrichtungen ermöglicht, deren Rechtsordnung, Willensbildung und Handlungsformen nicht dem Grundgesetz und damit auch nicht dem bestimmenden Einfluß des deutschen Gesetzgebers unmittelbar unterliegen, die gleichzeitig aber – je nach ihren Kompetenzen – in die deutsche Rechtsordnung hoheitlich mit unmittelbarer Wirkung für die Rechtsunterworfenen einwirken können“.

BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 1984 (2 BvE 13/83 – *Atomwaffenstationierung*): „21. (...) Wesentliche Bedingung für die Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG sei, daß einer zwischenstaatlichen Einrichtung die Möglichkeit eröffnet werde, hoheitlich, mit unmittelbarer Wirkung gegenüber dem Bundesbürger und für deutsches Staatsgebiet zu handeln“.

W niektórych przypadkach otwarcie to dotyczy rezygnacji z własnej kompetencji państwa, w innych zaś z przyznania organizacji lub organowi międzynarodowemu kompetencji, którą państwo nie dysponowało. W obu jednak przypadkach pojęcie przeniesienia łączy się z bezpośrednim przenikaniem (*Durchgriff*) do niemieckiego porządku prawnego (na podstawie źródła międzynarodowoprawnego) różnego rodzaju aktów władczych zewnętrznego wobec państwa podmiotu, na co RFN wyraża zgodę w akcie związania się. Przekazanie kompetencji rozumie się szeroko, to znaczy dotyczyć może ono aktów władczych o charakterze prawodawczym, wykonawczym lub sądowym.

W praktyce i w doktrynie pojawiają się jednak pewne kontrowersje. Dzieje się tak na tle skomplikowanej konstrukcji art. 23 ust. 1 UZ, w tym relacji między zdaniem drugim i trzecim. W obszarze pozaunijnym kontrowersje te dotyczą relacji między pierwszym a drugim ustępem artykułu 24 (różnica między przeniesieniem a ograniczeniem kompetencji).

Według jednej opinii, zdania drugie i trzecie art. 23 ust. 1 pozostają w ścisłym związku: treść zdania drugiego jest przepisem podstawowym i przesłanką stosowania zdania trzeciego jako trybu kwalifikowanego. Innymi słowy tryb specjalny (większość 2/3) stosuje się tylko wówczas, gdy mamy do czynienia z przeniesieniem kompetencji na rzecz UE, a przeniesienie to wymaga zmiany Ustawy Zasadniczej albo wpływa na jej treść (ma znaczenie ustrojowe). *A contrario*, dopuszcza się przeniesienie kompetencji, które nie jest konstytucyjnie istotne i stosuje się wówczas tryb zwykły (zdanie drugie, a nie trzecie).

Według innej opinii, zdanie trzecie ma charakter samoistny, a zdanie drugie jest jedynie przepisem upoważniającym. Z jednej strony, nie każda zmiana Traktatów unijnych oznacza przeniesienie kompetencji lub wymaga zmiany UZ, z drugiej zaś nie każde przeniesienie kompetencji jest konstytucyjnie istotne. Zdanie trzecie koncentruje się na materialnym, konstytucyjnie istotnym skutku, jaki zmiana prawa UE wywiera na treść UZ, niezależnie od tego, czy dochodzi do przeniesienia kompetencji. Jeśli skutek taki powstaje, to do związania się traktatem należy stosować tryb specjalny (większość 2/3). Spory co do konstytucyjnie istotnego skutku, a tym samym wyboru trybu związania się, nie są zjawiskiem rzadkim, zwłaszcza gdy nie jest niezbędna formalna zmiana tekstu UZ.

Podsumowując, istotne są tu dwie kwestie. Po pierwsze, ustalenie definicji przeniesienia kompetencji – sporne bywa, czy pojęcie przeniesienia dotyczy tylko kompetencji w znaczeniu materialnoprawnym, czy też również sposobu jej wykonywania. Po drugie, odpowiedź na pytanie, czy i kiedy zmiana Traktatów założycielskich (w tym przeniesienie kompetencji) wpływa na treść UZ. Rozróżnia się w tym kontekście mię-

BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 (2 BvR 197/83 – *Solange II*): „103. Art. 24 Abs. 1 GG ermöglicht es, die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland derart zu öffnen, daß der ausschließliche Herrschaftsanspruch der Bundesrepublik Deutschland für ihren Hoheitsbereich zurückgenommen und der unmittelbaren Geltung und Anwendbarkeit eines Rechts aus anderer Quelle innerhalb dieses Hoheitsbereichs Raum gelassen wird“.

dzy konstytucyjnie istotnymi (relewantnymi) oraz konstytucyjnie nieistotnymi zmianami podstaw traktatowych Unii⁷. Granica między nimi nie jest jednak jasna.

4. W związku z tymi uwagami przyjrzyjmy się praktyce rządowej i parlamentarnej.

4.1. Zgoda na ratyfikację Traktatu z Maastricht udzielona została przez parlament w nowym trybie art. 23 ust. 1 zd. 3 w powiązaniu z art. 79 ust. 2, co wynikało z jednej strony z ustanowienia Unii Europejskiej i przeniesienia niektórych kompetencji, a z drugiej z konieczności zmian w Ustawie Zasadniczej⁸. Tryb ten nie był kwestionowany, a jego źródłem było uprzednia zmiana UZ (art. 23 jako tzw. artykuł europejski).

4.2. W przypadku Traktatu z Amsterdamu rząd proponował ustawową zgodę parlamentu na ratyfikację na podstawie art. 59 ust. 2 oraz art. 23 ust. 1 zd. 3 w powiązaniu z art. 79 ust. 2 (tryb specjalny 2/3). Uzasadniał to tym, że mamy do czynienia z przeniesieniem praw zwierzchnich, które należy postrzegać jako „istotne konstytucyjnie zmiany podstaw traktatowych UE”⁹.

Fracja CDU/CSU w Bundestagu była zdania, że w przypadku Traktatu z Amsterdamu mamy do czynienia z przeniesieniem praw zwierzchnich, które jednak nie ma charakteru zmieniającego lub naruszającego treść UZ („*verfassungsändernden oder verfassungsdurchbrechenden Bedeutungsgesamt*”). Zdaniem tych posłów, jeżeli przeniesienie praw zwierzchnich nie spełnia przesłanek zdania trzeciego art. 23 ust. 1, to dopuszczalne jest wyrażenie zgody w trybie zwykłym, czyli zastosowanie zdania drugiego¹⁰.

Pozostałe frakcje optowały za zastosowaniem art. 23 ust. 1 zd. 3, a więc za przyjęciem ustawy większością 2/3¹¹. Uzasadniano to włączeniem (uwspółnotowaniem) do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej nowych przepisów dotyczących polityk azylowej, migracyjnej i wizowej, a także współpracy sądowej w sprawach cywilnych, współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz ustanowienia nowego instrumentu w postaci decyzji ramowej. Przypominano ponadto ograniczenie wpływu

⁷ Na przykład, w opinii rządu zdanie drugie art. 23 ust. 1 znajdzie zastosowanie w przypadkach przeniesienia kompetencji „die von ihrem Gewicht her der Gründung der Europäischen Union nicht vergleichbar sind und insoweit nicht die 'Geschäftsgrundlage' dieses Vertrages betreffen”, Bundesrat Drucksache 501/92 vom 14. August 1992 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes).

⁸ Bundestag Drucksache 12-3334 (1.10.1992); Bundestag Drucksache 12-3895 (1.12.1992); Gesetz vom 28. Dezember 1992 zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union (BGBl. 1992 II Nr. 47, S. 1251).

⁹ „[D]a der Vertrag von Amsterdam in einzelnen Regelungen auch eine Übertragung von Hoheitsrechten vorsieht, die als verfassungsrelevante Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist. Dies gilt jedenfalls für das neue Instrument des Rahmenbeschlusses in den Bereichen der polizeilichen Zusammenarbeit und der justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen” – Bundestag Drucksache 13/9339, 03.12.1997 (Begründung zum Vertragsgesetz).

¹⁰ Zob. Beschlussempfehlung und Bericht. Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, Bundestag Drucksache 13/9913 (13.02.1998).

¹¹ *Ibidem*.

decyzyjnego RFN w wyniku przejścia w niektórych dziedzinach od trybu jednomyślności w Radzie do większości kwalifikowanej¹². W rezultacie ustawę uchwalono w trybie art. 23 ust. 1 zd. 3 z uwzględnieniem art. 79 ust. 2¹³.

4.3. W przypadku Traktatu z Nicei rząd niemiecki proponował ustawową zgodę w trybie art. 59 ust. 2 zd. 1 w powiązaniu z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ (zwykła większość)¹⁴. Podstawa ta została zakwestionowana przez Bundesrat ze względu na rozszerzenie zakresu stosowania procedury współdecydowania (art. 251 TWE) oraz zastąpienie w niektórych przypadkach wymogu jednomyślności przez większość kwalifikowaną – co osłabiać miało pozycję przedstawicieli państw (Rada)¹⁵. Elementy te, zdaniem Bundesratu, wyczerpywały przesłanki z art. 23 ust. 1 zd. 3. Rząd nie podzielił tej opinii¹⁶ uznając, że w omawianych przypadkach nie chodziło o powierzenie materialnych praw zwierzchnich, a jedynie o nowy sposób wykonywania powierzonych Unii kompetencji. W wyniku debaty parlamentarnej zdecydowano się jednak na tryb z art. 23 ust. 1 zd. 3 (większość 2/3)¹⁷.

4.4. W przypadku Traktatu z Lizbony zastosowano tryb z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ¹⁸. Główny argument wiązał się z włączeniem (uwspólnotowaniem) ostatniej części III filaru do jednolitego, unijnego reżimu prawnego (współpraca policyjna i sądowa

¹² Przykładowo, w art. 73 O ust. 2 Traktat z Amsterdamu przewidywał – po upływie 5 lat od wejścia traktatu w życie – przejście od wymogu jednomyślności do trybu większości kwalifikowanej na podstawie jednomyślnej decyzji Rady i po konsultacji z PE, natomiast w ust. 4 przejście to następowało automatycznie.

¹³ Gesetz vom 8. April 1998 zum Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (BGBl. 1998 II Nr. 12, S. 386).

¹⁴ Bundestag Drucksache 14/6146 (25.05.2001).

¹⁵ Bundesrat Drucksache 200/01 (Beschluss), 11.05.2001; Bundestag Drucksache 14/6146 (25.05.2001) – Stellungnahme des Bundesrates: „Der Gesetzentwurf bedarf gemäß Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Artikel 79 Abs. 2 GG der Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, weil er eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union beinhaltet, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert wird. (...) Eine Verfassungsänderung ergibt sich zudem daraus, dass in mehreren Politikbereichen das Mitentscheidungsverfahren nach Artikel 251 EGV neu eingeführt und damit die Rechtsetzungsbefugnis des Europäischen Parlaments erweitert wird. (...) Dadurch werden die Gewichte vom Rat und den dort durch ihre Regierungen vertretenen Mitgliedstaaten in Richtung des Parlaments verschoben und damit die Stellung der Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft verändert. Dies berührt die im Grundgesetz vorgesehene Zuständigkeitsordnung. (...) Eine Verfassungsänderung tritt auch deswegen ein, weil nach dem Vertrag in zahlreichen bedeutenden Sachbereichen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit an die Stelle der bisher erforderlichen Einstimmigkeit tritt. (...) Dadurch wird in diesen wichtigen Bereichen die Möglichkeit eröffnet, dass die Bundesrepublik Deutschland im Rat überstimmt wird. Dies verändert die grundgesetzliche Kompetenzordnung“.

¹⁶ Zob. szerzej Bundestag Drucksache 14/6146, 25.05.2001 (Begründung zum Vertragsgesetz); Bundestag Drucksache 14/7172, 17.10.2001 (Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union).

¹⁷ Gesetz vom 21. Dezember 2001 zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 (BGBl. 2001 II Nr. 40, S. 1666).

¹⁸ Gesetz vom 8. Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 (BGBl. 2008 II Nr. 27, S. 1038).

w sprawach karnych), co uznano za istotną konstytucyjnie zmianę podstaw traktatowych UE¹⁹.

5. Rządowa i parlamentarna praktyka związana z trybem wyrażenia zgody na związanie się przez RFN zmianami w prawie Unii dowodzi różnic poglądów i nie zażegnuje sporów²⁰. Nie zawsze jasna jest definicja i interpretacja przeniesienia praw zwierzchnich oraz pojęcie konstytucyjnie istotnych zmian. Pojawia się też kontrowersja, czy zmiana sposobu wykonywania kompetencji przez UE stanowi przedmiot przeniesienia.

Związanie się prawem Unii może w niektórych przypadkach skutkować dostosowaniem Ustawy Zasadniczej w formie zmiany jej konkretnego artykułu lub uzupełnienia o konkretny artykuł. Zastosowanie art. 23 ust. 1 zd. 3 nie zawsze jednak oznacza zmianę UZ.

Do modyfikacji UZ doszło w 1992 r.²¹ w rezultacie Traktatu z Maastricht, powołującego do życia Unię Europejską. Poza wprowadzeniem nowego artykułu europejskiego (art. 23 UZ) zmiana ta dotyczyła prawa obywateli państw członkowskich UE do udziału w wyborach do krajowych władz lokalnych (art. 28 UZ) oraz przeniesienia niektórych kompetencji Bundesbanku na Europejski Bank Centralny (art. 88 UZ²²). Zwłaszcza ten ostatni element spełnia kryteria przeniesienia kompetencji.

Traktaty z Amsterdamu oraz z Nicei nie spowodowały zmian w tekście UZ. Z kolei w przypadku Traktatu z Lizbony zmiana nie wiązała się z przeniesieniem kompetencji, lecz była konstytucyjnie istotna. Polegała ona na uzupełnieniu tekstu UZ o dodatkowy ustęp 1(a) art. 23, określający nową kompetencję i procedurę wnoszenia przez parlament narodowy skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE z powodu naruszenia zasady subsydiarności w procesie prawodawczym UE²³.

Zmiany konstytucji mogą niekiedy (raczej rzadko) być rezultatem uchwalenia aktów prawa wtórnego UE albo ich interpretacji przez TSUE.

¹⁹ Bundestag Drucksache 16/8300, 28.02.2008 (Begründung zum Vertragsgesetz): „Das Vertragsgesetz bedarf nach Artikel 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, da der Vertrag von Lissabon in einzelnen Regelungen auch eine Übertragung von Hoheitsrechten vorsieht, die als verfassungsrelevante Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union im Sinne dieser Vorschrift anzusehen ist. Dies gilt jedenfalls für die Überführung der Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die bisher Teil der intergouvernementalen Zusammenarbeit waren (Titel VI EU-Vertrag) und die sogenannte 'dritte Säule' bildeten, in den allgemeinen Rahmen der Union als Teil der geteilten Zuständigkeit für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die in diesem Bereich erweiterten beziehungsweise neu geschaffenen Handlungsmöglichkeiten der Union“.

²⁰ O sporach w RFN dotyczących trybu zgody na ratyfikację traktatów akcesyjnych – zob. punkt 20.6.

²¹ Gesetz vom 21. Dezember 1992 zur Änderung des Grundgesetzes (BGBl. 1992 I Nr. 58, S. 2086-2087).

²² Art. 88 UZ: „Federacja tworzy bank walutowo-emisyjny w postaci Banku Federalnego. Jego zadania i uprawnienia (*Aufgaben und Befugnisse*) mogą być w ramach Unii Europejskiej przeniesione (*übertragen*) na Europejski Bank Centralny, który jest niezależny i zobowiązany zapewnić stabilność cen jako pierwszoplanowy cel“.

²³ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) vom 8. Oktober 2008 (BGBl. 2008 I Nr. 45, S. 1926).

RFN zmieniła w 2000 r. art. 12(a) Ustawy Zasadniczej²⁴ pod wpływem wyroku TSUE w sprawie C-285/98, dotyczącej zasady niedyskryminacji²⁵.

W niektórych państwach zmianę konstytucji spowodowało uchwalenie decyzji ramowej w sprawie ENA²⁶. W kontekście tej decyzji Niemcy nie musiały zmieniać UZ, ponieważ dokonały tego już w roku 2000 w wyniku ratyfikacji statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK). W 2005 r. Federalny Trybunał Konstytucyjny zakwestionował²⁷ natomiast zgodność z UZ (naruszenie zasady proporcjonalności) niemieckiej ustawy²⁸ uchwalonej w celu wykonania decyzji ramowej (ENA), co doprowadziło do skorygowania wspomnianej ustawy²⁹.

Zgoda na związanie się statutem MTK została wyrażona w trybie zwykłym (art. 59 ust. 2 w powiązaniu z art. 24 ust. 1 UZ)³⁰, poprzedziła ją jednak zmiana UZ (art. 16 UZ dotyczący dostarczenia własnych obywateli)³¹. Stosując art. 24 ust. 1 UZ uznano, iż dochodzi do przeniesienia pewnych kompetencji władczych, które MTK może wykonywać wobec podejrzanych przebywających na terytorium RFN nie pozostawiając organom niemieckim swobody decyzji (np. art. 58 statutu MTK – wydawanie przez Izbę Przygotowawczą nakazu aresztowania i wezwań; art. 105 i 106 statutu MTK – obowiązek wykonania przez państwo wyroku orzeczonego przez MTK lub nadzorowania przez MTK wykonania kary)³².

Kwalifikacja ta jest co do zasady zgodna z pojmowaniem powierzenia kompetencji przez FTK. Należy jednak pamiętać, iż kompetencja MTK ma subsydiarny charak-

²⁴ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 12a) vom 19. Dezember 2000 (BGBl. 2000 I Nr. 56, S. 1755).

²⁵ TSUE. Wyrok w sprawie C-285/98 (*Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland*). Zdaniem Trybunału, odmowa zatrudnienia skarżącej w Bundeswehrze „oparta była na przepisach prawa niemieckiego (w tym Ustawy Zasadniczej RFN) przewidujących całkowite wykluczenie kobiet ze stanowisk, które wiążą się z użyciem broni” (pkt 26). W sentencji Trybunał orzekł, iż „Dyrektywa Rady 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 r. w sprawie urzeczywistnienia zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy sprzeciwia się stosowaniu przepisów krajowych, takich jak w prawie niemieckim, które wykluczają w sposób ogólny dostęp kobiet do stanowisk wojskowych związanych z użyciem broni i które zezwalają jedynie na ich dostęp do stanowisk w formacjach medycznych i orkiestrach wojskowych”.

²⁶ Zob. przypisy 98 i 125.

²⁷ BVerfG. Urteil vom 18. Juli 2005 (2 BvR 2236/04 – *Europäischer Haftbefehl*).

²⁸ Gesetz vom 21. Juni 2002 über die Zusammenarbeit mit dem Internationalen Strafgerichtshof (BGBl. 2002 I Nr. 41, S. 2144).

²⁹ Gesetz vom 20. Juli 2006 zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (BGBl. 2006 I Nr. 36, S. 1721).

³⁰ Gesetz vom 4. Dezember 2000 zum Römischen Statut des Internationalen Strafgerichtshofs vom 17. Juli 1998 (BGBl. 2000 II Nr. 35, S. 1393).

³¹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16) vom 29. November 2000 (BGBl. 2000 I Nr. 52, S. 1633-1634).

³² Bundestag Drucksache 14/2682, 14.02.2000 (Begründung zum Vertragsgesetz, S. 6): „Die Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland zum Statut beinhaltet die Übertragung von Hoheitsrechten auf eine zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne des Artikels 24 Abs. 1 GG. Das IStGH-Statut statet den Gerichtshof mit Durchgriffsbefugnissen auf den 'Innenbereich' der Bundesrepublik Deutschland aus. So kann der IStGH nach Artikel 58 Abs. 7 des Statuts eine hinreichend verdächtige Person unmittelbar laden. Auch mit einem vom IStGH nach Artikel 58 Abs. 1 des Statuts erlassenen Haftbefehl werden Rechtsfolgen mit Durchgriffswirkung gesetzt, weil für deutsche Stellen, die einen solchen Haftbefehl bzw. ein hierauf gestütztes 'Ersuchen' des IStGH vollziehen, die Rechtsfolgenanordnung des IStGH verbindlich ist, ohne dass ein eigener Entscheidungsraum verbleibt“.

ter, to znaczy aktualizuje się w sytuacji, w której państwo nie chce albo nie jest w stanie podjąć ścigania. Państwo może się sprzeciwić jurysdykcji Trybunału lub dopuszczalności sprawy w oparciu o przesłanki z artykułu 17 Statutu MTK. Ponadto, nie mamy tu do czynienia z kompetencją legislacyjną, ani kompetencją, z której państwo zrezygnowało. Czy nie jest to sytuacja podobna do niektórych innych międzynarodowoprawnych zobowiązań, np. obowiązku wykonania przez państwo wyroków sądów międzynarodowych lub krajowych albo decyzji Rady Bezpieczeństwa ONZ? Konkludując, można się zastanawiać, czy nie chodzi tu o akceptację przez państwo ograniczenia kompetencji (a nie jej przeniesienie).

W tym kontekście warto wspomnieć o sytuacji prawnej obcych wojsk i ich broni rozlokowanych w ramach NATO na terytorium RFN. W opinii FTK sama zgoda rządu RFN na rozmieszczenie dodatkowych broni jądrowych na terytorium RFN nie stanowiła przeniesienia kompetencji. Trybunał dostrzegł jednak przeniesienie w skutku prawnym tej zgody³³, polegającym na dopuszczalności użycia nowych rakiet z terytorium RFN na podstawie decyzji organów NATO i płynących z niej konsekwencjach³⁴. FTK stwierdził jednocześnie, iż aprobata rządu na to przeniesienie nie wymaga nowej zgody, ponieważ tego rodzaju decyzje RFN zaakceptowała wcześniej przy okazji ratyfikacji Traktatu NATO oraz Traktatu o stacjonowaniu obcych wojsk z 23 października 1954 r.

Podobnie jak w przypadku MTK do dyskusji pozostają kwestie pojęciowe. Dla części doktryny niemieckiej, a także ówczesnego rządu RFN, stacjonowanie obcych wojsk w RFN, poddanie oddziałów niemieckich międzynarodowemu dowództwu, rozmieszczenie broni masowego rażenia w RFN i ewentualne jej użycie lub też ograniczenia zbrojeniowe nie stanowiły przeniesienia kompetencji (art. 24 ust. 1), a raczej jej ograniczenie (art. 24 ust. 2)³⁵.

³³ BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 1984 (2 BvE 13/83 – *Atomwaffenstationierung*): „152. a) Die Erlaubnis, die in Rede stehenden amerikanischen Waffensysteme auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufzustellen, stellt für sich allein noch keine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG dar; die Bundesrepublik Deutschland hat damit allein nicht ein vordem tatsächlich gegebenes oder rechtlich mögliches ausschließliches Herrschaftsrecht zugunsten fremder Hoheitsgewalt zurückgenommen. Weder die Gebiets- noch die Personalhoheit der Bundesrepublik Deutschland etwa erleiden dadurch zusätzliche Einschränkungen. Ausschlaggebend ist indessen, daß nach Auffassung der Bundesregierung das Entscheidungsrecht über den Einsatz dieser Systeme 'Bestandteil der Stationierung' und mit ihr untrennbar verbunden ist. 153. Diese Rechtswirkung der Zustimmung kommt einer Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG gleich. Einsatzfreigabe und militärisch-operativer Einsatz dieser Waffen vom Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aus können für die Geltungsdauer der angegriffenen Zustimmungserklärung nicht allein von der Bundesrepublik Deutschland bestimmt werden; sie hat diesen insoweit zuvor bestehenden, ausschließlichen rechtlichen Herrschaftsanspruch, zumal im Hinblick auf die integrierte Kommandostruktur des Bündnisses, zugunsten nichtdeutscher Hoheitsgewalt zurückgenommen“.

³⁴ Decyzję polityczną o użyciu tych broni stacjonowanych w RFN podejmuje prezydent USA w ramach procedur NATO, dowództwo operacyjne pozostaje natomiast w gestii SACEUR (naczelnego Dowódcy Połączonych Sił Zbrojnych NATO w Europie).

³⁵ BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 18. Dezember 1984 (2 BvE 13/83), motyw 21. Zob. szerzej O. Rojahn, (w:) *Grundgesetz-Kommentar* (I. von Münch, Ph. Kunig, Hrsg.), München 2001, komentarz do art. 24 (Rn. 18, 20-22, 44, 89).

6. Kolejne spory dotyczące przeniesienia kompetencji pojawiły się w 2012 r. w związku z uchwalaniem ustaw zezwalających na związanie się przez RFN art. 136 ust. 3 TFUE, Traktatem o ustanowieniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (EMS) oraz Traktatem o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, podpisanym w dniu 2 marca 2012 r. (Traktat fiskalny – TF). Towarzyszyły temu debata prawna oraz dotyczący tej materii wyrok FTK z 12 września 2012 r. Głównym punktem odniesienia tego wyroku jest, podobnie jak we wcześniejszych orzeczeniach, zasada demokracji (art. 38 w powiązaniu z art. 20 ust. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 3 UZ), tym razem w kontekście autonomii i kontroli budżetu³⁶. W żadnym z tych przypadków nie doszło do zmiany tekstu Ustawy Zasadniczej.

6.1. Na podstawie art. 2 ustawy z 22 września 2009 r.³⁷ zgoda Niemiec na decyzję Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r., uchwalonej w trybie uproszczonej procedury zmian traktatowych (art. 48 ust. 6 TUE³⁸), wymaga ustawy przyjętej zgodnie z art. 23 ust. 1 UZ.

W doktrynie niemieckiej pojawiły się głosy, iż zmiana art. 136 TFUE³⁹ oznacza naruszenie fundamentów unii gospodarczo-walutowej, co w konsekwencji jest istotną

³⁶ BVerfG. Urteil vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11): „211. (1) Auch in einem System intergouvernementalen Regierens müssen die gewählten Abgeordneten des Deutschen Bundestages als Repräsentanten des Volkes die Kontrolle über grundlegende haushaltspolitische Entscheidungen behalten. Mit der Öffnung für die internationale Zusammenarbeit, Systeme kollektiver Sicherheit und die europäische Integration bindet sich die Bundesrepublik Deutschland nicht nur rechtlich, sondern auch finanzpolitisch. Selbst dann, wenn solche Bindungen einen erheblichen Umfang annehmen, wird das Budgetrecht nicht ohne weiteres in einer mit Art. 38 Abs. 1 GG rügefähigen Weise verletzt. Für die Einhaltung der Grundsätze der Demokratie kommt es vielmehr entscheidend darauf an, dass der Deutsche Bundestag der Ort bleibt, an dem eigenverantwortlich über Einnahmen und Ausgaben entschieden wird, auch im Hinblick auf internationale und europäische Verbindlichkeiten. Würde über wesentliche haushaltspolitische Fragen ohne konstitutive Zustimmung des Bundestages entschieden oder würden überstaatliche Rechtspflichten ohne entsprechende Willensentscheidung des Bundestages begründet, so geriete das Parlament in die Rolle des bloßen Nachvollzuges und könnte die haushaltspolitische Gesamtverantwortung im Rahmen seines Budgetrechts nicht mehr wahrnehmen. (...) 221. (2) Die bisherige vertragliche Ausgestaltung der Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft bedeutet indes nicht, dass eine demokratisch legitimierte Änderung in der konkreten Ausgestaltung der unionsrechtlichen Stabilitätsvorgaben von vornherein mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar wäre. Nicht jede einzelne Ausprägung dieser Stabilitätsgemeinschaft ist durch die hier allein maßgeblichen Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG garantiert“.

³⁷ Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. 2009 I, S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. 2009 I, S. 3822).

³⁸ Artykuł 48 TUE: „6. Rząd każdego Państwa Członkowskiego, Parlament Europejski lub Komisja mogą przedkładać Radzie Europejskiej propozycje dotyczące zmiany wszystkich lub części postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dotyczących wewnętrznych polityk i działań Unii. Rada Europejska może przyjąć decyzję zmieniającą wszystkie lub część postanowień części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Rada Europejska stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komisją oraz z Europejskim Bankiem Centralnym w przypadkach zmian instytucjonalnych w dziedzinie pieniężnej. Decyzja ta wchodzi w życie dopiero po jej zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Decyzja, o której mowa w akapicie drugim, nie może zwiększyć kompetencji przyznanych Unii w Traktatach“.

³⁹ Art. 136 TFUE: „3. Państwa Członkowskie, których walutą jest euro, mogą ustanowić mechanizm stabilności uruchamiany, jeżeli będzie to niezbędne do ochrony stabilności strefy euro jako cało-

konstytucyjnie zmianą podstaw traktatowych UE i winno prowadzić do wyrażenia zgody na związanie się w trybie art. 23 ust. 1 zd. 3.

Poglądy te trudno podzielać, ponieważ sama zmiana art. 136 nie godzi w kompetencję budżetową Bundestagu, ani nie dotyczy polityki pieniężnej. Art. 136 ust. 3 jest jedynie podstawą prawną dla utworzenia EMS poza ramami traktatów założycielskich Unii, nie powierza on jednak Unii żadnych nowych kompetencji władczych. Artykuł ten, a także funkcjonowanie EMS, nie eliminuje zakazu odpowiedzialności finansowej Unii za zobowiązania władz publicznych państw członkowskich, ani też zakazu odpowiedzialności finansowej jednego państwa członkowskiego za zobowiązania innego państwa (art. 123, 125 TFUE)⁴⁰. Otwiera on wprawdzie furtkę w kierunku udziału UE w skuteczniejszej koordynacji polityk gospodarczych oraz naprawy sytuacji budżetowej państw członkowskich za pośrednictwem nowej struktury (EMS), unia gospodarczo-walutowa nie traci jednak swojego pierwotnego charakteru.

Po utworzeniu EMS (na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE) kompetencja budżetowa RFN wykonywana będzie wprawdzie w potencjalnie trudniejszych finansowo warunkach z tego choćby względu, iż zaangażowanie w EMS nie pozostanie bez wpływu na stan finansów państwa, ale parlament dysponować będzie nadal odpowiednim marginesem swobody, a także kontroli nad stanowiskiem przedstawiciela Niemiec w EMS.

Rząd niemiecki zaproponował uchwalenie ustawy dotyczącej art. 136 ust. 3 w trybie art. 23 ust. 1 w powiązaniu z art. 59 ust. 1 UZ. W pisemnym uzasadnieniu rząd podkreślił, iż znajduje zastosowanie zdanie drugie art. 23 ust. 1 (zwykła większość), a nie zdanie trzecie, ponieważ nie dochodzi do przeniesienia praw zwierzchnich, ani do wpływu na treść UZ, a państwa zachowują odpowiedni margines swobody⁴¹. Po-

ści. Udzielenie wszelkiej niezbędnej pomocy finansowej w ramach takiego mechanizmu będzie podlegało rygorystycznym warunkom”.

⁴⁰ TSUE. Wyrok w sprawie C-370/12 (*Thomas Pringle v. Government of Ireland*): „136. [Artykuł 125 TFUE] (...) zakazuje Unii i państwom członkowskim udzielania takiej pomocy finansowej, która skłaniałaby korzystające z niej państwo członkowskie do odejścia od zrównoważonej polityki budżetowej. (...) 137. Natomiast art. 125 TFUE nie zakazuje udzielania pomocy finansowej przez państwo lub państwa członkowskie innemu państwu członkowskiemu, które nadal ponosi odpowiedzialność za swoje zobowiązania wobec wierzycieli, jeżeli warunki udzielenia owej pomocy skłaniają to państwo do prowadzenia zrównoważonej polityki budżetowej. (...) 139. Przyznanie pomocy finansowej członkowi EMS (...) nie oznacza bowiem, że EMS przejmie zobowiązania finansowe państwa członkowskiego korzystającego z pomocy”.

⁴¹ Bundestag Drucksache 17/9047 (20.03.2012): „Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 und 3 des Grundgesetzes findet keine Anwendung, da die Änderung des Artikels 136 AEUV mitgliedstaatlichen Handlungsspielraum aufzeigt, ohne für diesen inhaltliche Vorgaben zu enthalten. Die Regelung präjudiziert damit keine inhaltliche Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes oder eine Ermöglichung derselben. Der Beschluss des Europäischen Rates bedarf zudem nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, da er sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht”.

House of Commons. Explanatory Memorandum on the draft European Council Decision amending Article 136 of the Treaty on the Functioning of the European Union (Document EUCO 33/10) – Submitted by the Foreign and Commonwealth Office on 10 January 2011: “The proposed, limited Treaty change set out in the draft decision to establish the ESM does not involve any transfer of competence from the UK to the EU. The simplified revision procedure could not be used to amend the Treaty if it were to involve an increase in EU competence. Article 48(6) of the TEU states that SRP ‘shall not increase the competences conferred on the Union in the Treaties’. (...) It is clear in the Council Conclusions and the draft decision to amend the Treaty that this will be a ‘stability mechanism

gląd ten znalazł potwierdzenie w raporcie Komisji Bundestagu ds. Unii Europejskiej⁴². Bundesrat nie sprzeciwił się tej procedurze⁴³. Ustawę wyrażającą zgodę na zmianę art. 136 uchwalono w dniu 13 września 2012 r. w trybie art. 59 ust. 2 w powiązaniu z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ⁴⁴

W wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony FTK stwierdził, iż decyzje Unii w sprawie uproszczonej procedury zmian traktatowych (art. 48 ust. 6 TUE) należy generalnie postrzegać jako przeniesienie kompetencji i stosować wówczas art. 23 ust. 1 zd. 2 (zwykła większość)⁴⁵. FTK potwierdził zatem, iż istnieją przypadki przeniesienia kompetencji, które nie są konstytucyjnie istotne i nie wymagają specjalnej większości. FTK nie wykluczył jednak, że w kontekście art. 48 ust. 6 mogłoby mieć zastosowanie zdanie trzecie art. 23 ust. 1, co wydaje się mało przekonujące, ponieważ art. 48 ust. 6 TUE wyraźnie nie dopuszcza zwiększenia kompetencji Unii. Z kolei w przypadku procedury kładki z art. 48 ust. 7 TUE oraz niektórych jej specjalnych wariantów (np. art. 81 ust. 3 akapit 3) FTK wymaga zgody Bundestagu (w formie uchwały lub ustawy) na stanowisko przedstawiciela RFN w instytucjach Unii⁴⁶. Kwestie te reguluje konkretna ustawa⁴⁷.

for Member States whose currency is the euro', established by euro area countries for euro area countries. The UK will not be part of the new mechanism. As the new mechanism only applies to euro area countries, it could not transfer any power away from the UK".

⁴² Bundestag Drucksache 17/10159 (27.06.2012) – Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union: „Die Zustimmung Deutschlands zum Beschluss des Europäischen Rates, Artikel 136 AEUV zu ändern, erfolgt gemäß § 2 des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) in Verbindung mit Artikel 23 Absatz 1 und Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) durch ein Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates. (...) Der Bundestag wolle beschließen, a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 17/9047 unverändert anzunehmen"; *ibidem*, Bericht der Abgeordneten Bettina Kudla, Michael Roth (Heringen), Joachim Spatz, Dr. Diether Dehm und Manuel Sarrazin: „Anwendbar sei Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG, da keine Hoheitsrechte auf die EU übertragen würden. Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 GG finde keine Anwendung, da die Änderung des Artikels 136 AEUV den Mitgliedstaaten Handlungsspielräume aufzeige und somit keine inhaltliche Änderung des Grundgesetzes präjudiziere". Zob. też Bundesrat. Drucksache 401/12 (Beschluss) (Grunddrs. 401/12, 402/12 und 403/12), 29.06.2012.

⁴³ Bundesrat. Plenarprotokoll, 898. Sitzung (29.06.2012).

⁴⁴ Gesetz vom 13. September 2012 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 (BGBl. 2012 II, Nr. 28, S. 978).

⁴⁵ BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08): „312. (...) Auch die 'Zustimmung' der Bundesrepublik Deutschland im vereinfachten Änderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon setzt stets ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG als *lex specialis* zu Art. 59 Abs. 2 GG voraus (...) Der Bezug eines Beschlusses nach Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon zur Zuständigkeitsordnung der Europäischen Union zwingt dazu, das vereinfachte Änderungsverfahren generell wie eine Übertragung von Hoheitsrechten im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG zu behandeln (...), ohne dass es einer näheren Eingrenzung der möglichen Änderungen bedarf. (...) 412 (1) Während das ordentliche Vertragsänderungsverfahren (Art. 48 Abs. 2 bis Abs. 5 EUV-Lissabon) unter dem klassischen Ratifikationsvorbehalt für völkerrechtliche Verträge steht, bedürfen von Verfassungs wegen auch primärrechtliche Änderungen im vereinfachten Verfahren (Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon) eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 und gegebenenfalls Satz 3 GG. Dieselbe Voraussetzung gilt für die Art. 48 Abs. 6 EUV-Lissabon entsprechenden Änderungsvorschriften (Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Lissabon; Art. 25 Abs. 2, Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 2, Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2, Art. 262 und Art. 311 Abs. 3 AEUV)".

⁴⁶ BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08): „320. Ein Gesetz im Sinne des Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG ist nicht erforderlich, soweit spezielle Brückenklausein sich auf Sachbe-

W wyroku z 12 września 2012 r. w sprawie ustawy wyrażającej zgodę na zmianę art. 136 ust. 3 TUE oraz ustaw dotyczących EMS oraz Traktatu fiskalnego FTK rozwiązał pewne wątpliwości. Uznając zgodność tych ustaw z UZ przedstawił swoje stanowisko w sprawie kompetencji budżetowych Bundestagu w świetle zobowiązań międzynarodowych RFN, zakresu informowania Bundestagu przez rząd federalny oraz oceny członkostwa Niemiec w unii gospodarczo-walutowej⁴⁸. Konsekwencją tego wyroku jest wzmocnienie uprawnień kontrolnych Bundestagu. Zdaniem FTK, korekty regulacji prawnej oraz funkcjonowania unii gospodarczo-walutowej są dopuszczalne i należą do instytucji UE z uwzględnieniem akceptacji przez parlamenty narodowe oraz autonomii budżetowej państw⁴⁹.

reiche beschränken, die durch den Vertrag von Lissabon bereits hinreichend bestimmt sind. Auch in diesen Fällen obliegt es allerdings dem Bundestag und, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, dem Bundesrat die Integrationsverantwortung in anderer geeigneter Weise wahrzunehmen. Das Vetorecht im Rat darf auch bei sachlich in den Verträgen bereits bestimmten Gegenständen nicht ohne Beteiligung der zuständigen Gesetzgebungsorgane aufgegeben werden. Der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder Rat darf deshalb einer Änderung des Primärrechts durch Anwendung einer der speziellen Brückenklauseln nur dann für die Bundesrepublik Deutschland zustimmen, wenn der Deutsche Bundestag und, soweit die Regelungen über die Gesetzgebung dies erfordern, der Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden Frist, die an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnt ist, ihre Zustimmung zu diesem Beschluss erteilt haben. (...) 321. Diese verfassungsrechtliche Anforderung gilt für die Anwendung von Art. 31 Abs. 3 EUV-Lissabon, Art. 312 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 1 AEUV, die den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit erlauben. Sie ist aber auch auf die Vertragsbestimmungen zu erstrecken, die wie Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 2 und Art. 333 Abs. 2 AEUV den Übergang vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zum Gegenstand haben, da auch in diesen Fällen der Rat nicht mehr einstimmig, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (vgl. Art. 289 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 294 Abs. 8 und Abs. 13 AEUV). (...) 414 (a) Soweit das allgemeine Brückenverfahren nach Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon sowie die spezielle Brückenklausele nach Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV den nationalen Parlamenten ein Ablehnungsrecht einräumen, ist dies kein ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt. Es ist daher erforderlich, dass der deutsche Regierungsvertreter im Europäischen Rat oder Rat dem Beschlussvorschlag nur dann zustimmen darf, wenn er zuvor von dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat innerhalb einer noch auszugestaltenden, an die Zwecksetzung des Art. 48 Abs. 7 UAbs. 3 EUV-Lissabon angelehnten Frist durch Gesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG dazu ermächtigt wurde".

Podobnie BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 23. Juni 1981 (2 BvR 1107, 1124/77 und 195/79 – *Eurocontrol*): „107. (...) Auch dort, wo nicht schon der Gründungsvertrag selbst jeden dieser Abläufe nach Inhalt, Form und Zeitpunkt festgelegt hat, bedarf es für derartige Vollzugsschritte nicht von vornherein jeweils eines gesonderten Gesetzes im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG. Ein solches Gesetz ist dort entbehrlich, wo bereits der Gründungsvertrag, dem durch Gesetz zugestimmt worden ist, diesen künftigen Vollzugsverlauf hinreichend bestimmbar normiert hat".

⁴⁷ Zob. przyp. 37.

⁴⁸ BVerfG. Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12) – motywy 207 do 229. Szerzej 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”, listopad 2012, s. 4-11.

⁴⁹ BVerfG. Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12): „222. Art. 79 Abs. 3 GG gewährleistet nicht den unveränderten Bestand des geltenden Rechts, sondern Strukturen und Verfahren, die den demokratischen Prozess offen halten und dabei auch die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Parlaments sichern. (...) Wenn sich die Währungsunion mit dem geltenden Integrationsprogramm in ihrer ursprünglichen Struktur nicht verwirklichen lässt, bedarf es erneuter politischer Entscheidungen, wie weiter vorgegangen werden soll. Es ist Sache des Gesetzgebers, darüber zu befinden, wie etwaigen Schwächen der Währungsunion durch eine Änderung des Unionsrechts entgegen gewirkt werden soll".

Co się tyczy decyzji Rady Europejskiej i ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację art. 136 ust. 3 FTK stwierdził wyraźnie, iż nie podważają one fundamentów unii gospodarczo-walutowej, nie prowadzą do naruszenia autonomii budżetowej państw, nie skutkują przeniesieniem kompetencji na UE, nie są sprzeczne z konstytucyjną zasadą demokracji oraz przewidują uprzednią akceptację prawodawcy narodowego⁵⁰. W takim przypadku do ustawodawcy należy ocena ryzyka finansowego oraz dopuszczalnych ograniczeń swobody budżetowej, a zadanie FTK nie polega na zastępowaniu go w tej mierze⁵¹.

BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011 (2 BvR 987/10): „129 Die Bestimmungen der europäischen Verträge stehen dem Verständnis der nationalen Haushaltsautonomie als einer wesentlichen, nicht entäußerbaren Kompetenz der unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamente der Mitgliedstaaten nicht entgegen, sondern setzen sie voraus. (...) Zu nennen sind in diesem Zusammenhang insbesondere das Verbot des unmittelbaren Erwerbs von Schuldtiteln öffentlicher Einrichtungen durch die Europäische Zentralbank, das Verbot der Haftungsübernahme (Bail-out-Klausel) und die Stabilitätskriterien für eine tragfähige Haushaltswirtschaft (Art. 123 bis 126, Art. 136 AEUV)“. Por. też BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (2 BvR 2134, 2159/92): „148. Sollte die Währungsunion die bei Eintritt in die dritte Stufe vorhandene Stabilität nicht kontinuierlich im Sinne des vereinbarten Stabilisierungsauftrags fortentwickeln können, so würde sie die vertragliche Konzeption verlassen“.

⁵⁰ BVerfG. Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12): „233. (2) Mit der Aufnahme von Art. 136 Abs. 3 AEUV in das Unionsrecht wird die stabilitätsgerichtete Ausrichtung der Währungsunion jedoch nicht aufgegeben. (...) 235. Die im Anschluss an die Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV unionsrechtlich ausdrücklich eröffnete Möglichkeit, auf völkerrechtlicher Grundlage einen Stabilitätsmechanismus einzurichten, führt nicht zu einem Verlust der nationalen Haushaltsautonomie. 236. Mit dem Zustimmungsgesetz zu Art. 136 Abs. 3 AEUV überträgt der Deutsche Bundestag keine haushaltspolitischen Ermächtigungen auf andere Akteure. (...) Art. 136 Abs. 3 AEUV setzt selbst keinen Stabilitätsmechanismus ins Werk, sondern eröffnet den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, entsprechende Mechanismen auf völkervertraglicher Grundlage zu installieren. Damit werden jedenfalls keine Kompetenzen auf die Organe der Europäischen Union übertragen; (...) So betrachtet bestätigt Art. 136 Abs. 3 AEUV die Souveränität der Mitgliedstaaten, indem er ihnen die Entscheidung überantwortet, ob und in welcher Weise ein Stabilitätsmechanismus eingerichtet wird. 237. Damit scheidet eine Beeinträchtigung des Demokratiegebots durch die Zustimmung zur Einführung des Art. 136 Abs. 3 AEUV schon deshalb aus, weil mit dem Ratifizierungserfordernis für die Einrichtung des Stabilitätsmechanismus eine Mitwirkung der Gesetzgebungsorgane vor dessen Inkrafttreten vorausgesetzt wird. (...) 238. cc) Art. 136 Abs. 3 AEUV ist bei summarischer Prüfung auch hinreichend bestimmt. Da durch Art. 136 Abs. 3 AEUV keine Hoheitsrechte übertragen werden, sind unter dem Blickwinkel von Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG keine die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sichernden Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen“.

⁵¹ *Ibidem*: „212. (...) Je größer das finanzielle Ausmaß von Haftungsübernahmen oder Verpflichtungsermächtigungen ist, umso wirksamer müssen Zustimmungs- und Ablehnungsrechte sowie Kontrollbefugnisse des Deutschen Bundestages ausgestaltet werden. (...) 217. Bei der Prüfung, ob der Umfang von Zahlungsverpflichtungen und Haftungszusagen zu einer Entäußerung der Haushaltsautonomie des Bundestages führt, verfügt der Gesetzgeber namentlich mit Blick auf die Frage der Eintrittsrisiken und die zu erwartenden Folgen für die Handlungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers über einen weiten Einschätzungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich zu respektieren hat. (...) 224. Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik ist allerdings nicht von vornherein demokratiewidrig. (...) 225. Die Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers auf eine bestimmte Haushalts- und Fiskalpolitik kann auch auf der Basis des Unions- oder Völkerrechts erfolgen. (...) 228. Dabei ist es in erster Linie Sache des Gesetzgebers abzuwägen, ob und in welchem Umfang zur Erhaltung demokratischer Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume auch für die Zukunft Bindungen in Bezug auf das Ausgabeverhalten geboten und deshalb – spiegelbildlich – eine Verringerung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums in der Gegenwart hinzunehmen ist. Das Bundesverfassungsgericht kann sich hier nicht mit eigener Sachkompetenz an die Stelle der dazu zuvörderst berufenen Gesetzgebungskörperschaften setzen“.

Zgodność zmiany art. 136 TFUE z prawem Unii potwierdził TSUE w wyroku z 27 listopada 2012 r.⁵²

6.2. Jeśli idzie o ratyfikację Traktatu o utworzeniu EMS rząd wniósł o wyrażenie ustawowej zgody w trybie art. 59 ust. 2 w powiązaniu z art. 105 ust. 3 UZ. Uzasadniał to faktem, że traktat nie należy do spraw dotyczących Unii Europejskiej, nie zmienia prawa pierwotnego Unii, a ponadto EMS nie wykonuje władzy publicznej i tym samym nie może być mowy o przeniesieniu kompetencji⁵³.

W czasie procedury parlamentarnej zapadł wyrok⁵⁴, w którym FTK stwierdził naruszenie przez rząd obowiązku informacyjnego współdziałania z Bundestagem i Bundesratem⁵⁵. FTK uznał, iż traktat o EMS należy do „spraw dotyczących Unii Europejskiej” ze względu na bliskość z jej prawem oraz uzupełniający to prawo charakter, czyli że objęty jest art. 23 ust. 1 UZ. Stwierdził jednocześnie, iż EMS jest hybrydową organizacją międzynarodową, która nie wykonuje władzy publicznej⁵⁶. Zauważając, iż

⁵² TSUE. Wyrok w sprawie C-370/12 (*Thomas Pringle v. Government of Ireland*): „46. Trzeba stwierdzić, że decyzja 2011/199 wprowadza zmianę postanowienia znajdującego się w części trzeciej traktatu FUE, a mianowicie art. 136 TFUE, czyniąc tym samym zadość z formalnego punktu widzenia zastrzeżeniu zawartemu w art. 48 ust. 6 akapity pierwszy i drugi TUE, zgodnie z którym uproszczona procedura zmiany może dotyczyć tylko postanowień części trzeciej traktatu FUE. (...) 73. Omawiana zmiana nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji. Zmiana art. 136 TFUE, której dotyczy decyzja 2011/199, nie tworzy bowiem podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem w życie zmiany traktatu FUE”. Thomas Pringle, parlamentarzysta irlandzki, podniósł przed sądami irlandzkimi zarzut niezgodności z prawem zmiany TFUE dokonanej decyzją Rady, a więc w drodze uproszczonej procedury zmiany. Zmiana ta powoduje bowiem, jego zdaniem, zmianę kompetencji Unii i jest niezgodna z postanowieniami traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej w dziedzinie unii gospodarczej i walutowej oraz z ogólnymi zasadami prawa Unii.

⁵³ Zob. Bundestag Drucksache 17/9045 (20.03.2012) – Begründung zum Vertragsgesetz; Bundestag Drucksache 17/9670 (zu den Drucksachen 17/9373, 17/9370, 17/9371), 16.05.2012. Stellungnahme des Bundesrates: „8. Der Bundesrat erinnert an seine Stellungnahme auf Bundesratsdrucksache 369/11 (Beschluss). Wie darin bereits dargestellt, ist der Bundesrat der Auffassung, dass es sich bei dem ESM-Vertrag um ein Vorhaben der EU handelt und daher Artikel 23 GG unterfällt“. Gegenäußerung der Bundesregierung: „Beim ESM handelt es sich nicht um ein EU-Vorhaben gemäß Artikel 23 GG, sondern um einen völkerrechtlichen Vertrag, der bewusst außerhalb der EU konzipiert wurde. Für eine Anwendung des Artikels 23 GG besteht schon deswegen keine Grundlage. Abgesehen davon werden mit dem ESM-Vertrag weder Hoheitsrechte auf die EU übertragen noch erfolgt eine sonstige 'Veränderung der textlichen Grundlagen des europäischen Primärrechts' (vgl. BVerfGE 123, S. 267 [355]). Das Gesetz zur Ratifizierung des ESM-Vertrags wird auf Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 GG gestützt. Für dieses Gesetz ist nach Artikel 105 Absatz 3 GG die Zustimmung des Bundesrates erforderlich, da von den im ESM-Vertrag vorgesehenen Steuerbefreiungen für den ESM und seine Bediensteten auch Steuern betroffen sind, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern oder Gemeinden zusteht“.

⁵⁴ BVerfG. Urteil vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11).

⁵⁵ Art. 23 UZ: „(2). W sprawach dotyczących Unii Europejskiej współdziałają Bundestag oraz, za pośrednictwem Bundesratu, kraje związkowe. Rząd Federalny ma obowiązek informować Bundestag i Bundesrat w sposób całościowy i możliwie jak najwcześniej. (3) Rząd Federalny umożliwia Bundestagowi zajęcie stanowiska przed jego współdziałaniem w tworzeniu aktów prawnych Unii Europejskiej. Podczas negocjacji Rząd Federalny uwzględnia stanowisko Bundestagu. Szczegóły określa ustawa“.

⁵⁶ BVerfG. Urteil vom 19. Juni 2012 (2 BvE 4/11): „100. Um Angelegenheiten der Europäischen Union kann es sich auch in anderen Fällen handeln. Insbesondere gehören völkerrechtliche Verträge unabhängig davon, ob sie auf eine förmliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union (Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG) gerichtet sind, zu den Angelegenheiten der Europäischen Union, wenn sie in einem Ergänzungs- oder sonstigen besonderen Näheverhältnis zum Recht der Europäi-

niektóre instytucje Unii działają w ramach EMS na zasadzie „wypożyczenia” FTK uznał, iż wykonywane w ten sposób zadania lub kompetencje stanowią od strony materialnej „powierzenie kompetencji władczych”⁵⁷. To stwierdzenie nie wyklucza jednak zastosowania trybu z art. 23 ust. 1 zd. 2 (większość zwykła).

Uwzględniając powyższe orzeczenie Bundestag zmienił tryb udzielenia ustawowej zgody na związanie się Traktatem o EMS. Przeprowadzając ustawę w trybie art. 23 ust. 1 mógł wybrać między zdaniem drugim (większość zwykła) albo zdaniem trzecim (większość 2/3). Zdecydował się na ten ostatni wariant⁵⁸. Komisja budżetowa Bundestagu zaznaczyła, iż wprawdzie nie każde przeniesienie kompetencji w rozumieniu zdania drugiego spełnia przesłanki zdania trzeciego, jednak w celu uniknięcia konstytucyjnoprawnego ryzyka zdecydowała się z przeczności (*vorsorglich*) zalecić wyrażenie zgody w trybie art. 23 ust. 1 zd. 3. Zdaniem komisji budżetowej stanowisko to nie stwarza precedensu na przyszłość⁵⁹. Opinię tę podzielił Bundesrat⁶⁰. Widać wyraźnie na tym przykładzie, iż względy pozaprawne odegrały znaczącą rolę w wyborze procedury.

schen Union stehen. Wann ein solches Verhältnis vorliegt, lässt sich nicht anhand eines einzelnen abschließenden und zugleich trennscharfen Merkmals bestimmen (vgl. auch die Technik lediglich exemplarischer Aufzählung von Vorhaben in § 3 EUZBBG). Maßgebend ist vielmehr eine Gesamtbeurteilung der Umstände, einschließlich geplanter Regelungsinhalte, -ziele und -wirkungen, die sich, je nach Gewicht, einzeln oder in ihrem Zusammenwirken als ausschlaggebend erweisen können. (...) 144. (...) Dass der Europäische Stabilitätsmechanismus im Wege intergouvernementaler Zusammenarbeit verwirklicht werden soll, ist somit ebenso wenig maßgeblich wie seine Qualifikation als zwischenstaatliche Organisation ohne eigene Hoheitsgewalt. Jedenfalls durch die Verflechtung mit supranationalen Elementen besitzt der Europäische Stabilitätsmechanismus eine hybride Natur, die ihn zu einer Angelegenheit der Europäischen Union macht“.

⁵⁷ *Ibidem*: „140. Die Zuordnung zu den Angelegenheiten der Europäischen Union wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Europäische Stabilitätsmechanismus die Organe der Europäischen Union lediglich im Wege der Organleihe in Anspruch nimmt. (...) Jede Zuweisung von Aufgaben und Befugnissen an die Europäische Union und/oder ihre Organe ist daher in der Sache eine Übertragung von Hoheitsrechten, und zwar auch dann, wenn die Organe für die Erledigung der Aufgabe `nur` im Wege der Organleihe in Anspruch genommen und mit Befugnissen ausgestattet werden“.

⁵⁸ Zob. Bundestag Drucksache 17/10126 (27.06.2012) – Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss).

⁵⁹ Bundestag Drucksache 17/10172 (28.06.2012) – Bericht des Haushaltsausschusses. Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP: „In Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Juni 2012 werde die Rechtsgrundlage für den ESM aufgrund der vielfältigen Parallelen des ESM zu Angelegenheiten der Europäischen Union nunmehr in Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz gesehen. Unbeschadet einer endgültigen rechtlichen Einordnung im Sinne des Artikel 79 des Grundgesetzes hielten es die Koalitionsfraktionen für angemessen, dass ein Beschluss der ESM-Ratifizierungsgesetze mit Zweidrittelmehrheit erfolgen sollte“ (S. 7/8); Der Haushaltsausschuss: „Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages empfiehlt dem Deutschen Bundestag, das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juni 2012 vorsorglich zur Vermeidung eventueller verfassungsrechtlicher Risiken mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages zu beschließen. Nicht jede Hoheitsübertragung gemäß Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 GG erfüllt zugleich die Voraussetzungen des Artikels 23 Absatz 1 Satz 3 GG. Vorliegend steht der ESM-Vertrag in einem solch engen sachlichen und politischen Zusammenhang mit dem einer Zweidrittelmehrheit unterliegenden Vertragsgesetz zum Fiskalpakt. Daraus können keine Folgerungen für andere europarechtliche Fallgestaltungen gezogen werden“ (S. 12). Zob. też przyp. 72.

⁶⁰ Bundesrat Drucksache 401/12 (Grunddrs. 401/12, 402/12 und 403/12), 29.06.2012 (Beschluss des Bundesrates).

Ustawa została uchwalona w powyższym trybie w dniu 13 września 2012 r.⁶¹ Towarzyszyła jej ustawa o finansowaniu EMS, która precyzuje kompetencje Bundestagu w kwestiach dotyczących funkcjonowania EMS, w tym wyrażania zgody przez przedstawiciela RFN nie tylko na udzielenie pomocy finansowej EMS dla konkretnych państw, ale również na wypłatę jej kolejnych transz⁶².

W wyroku z 12 września 2012 r. FTK stwierdził, iż ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację traktatu o EMS jest zgodna z konstytucją (zasada demokracji) i nie narusza kompetencji budżetowej parlamentu⁶³. Podkreślił też, iż nie jest jego zadaniem przejmować kompetencję ustawodawcy jeśli chodzi o zakres i ocenę ryzyka finansowego związanego z członkostwem w EMS⁶⁴. Zdaniem FTK, tryb udzielania pomocy finansowej przez EMS gwarantuje Niemcom wystarczający (często wręcz decydujący) wpływ, a stanowisko przedstawiciela RFN w EMS uzależnione jest najczęściej od uzyskania zgody Bundestagu (w formie uchwały albo ustawy). Tym samym, w sposób pośredni, FTK dał do zrozumienia, iż zastosowanie trybu z art. 23 ust. 1 zd. 3 nie było konieczne.

Zauważmy, iż w przypadku wcześniejszych instrumentów unijnej pomocy finansowej ustawowa zgoda Bundestagu nastąpiła w trybie zwykłym. FTK nie dopatrył się wówczas niezgodności z UZ w samych ustawach, ani w trybie ich uchwalenia⁶⁵.

⁶¹ Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (BGBl. 2012 II Nr. 28, S. 981).

⁶² Gesetz zur finanziellen Beteiligung am Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM-Finanzierungsgesetz – ESMFinG) vom 13. September 2012 (BGBl. 2012 I Nr. 43, S. 1918).

⁶³ BVerfG. Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12): „239. b) Das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. Februar 2012 zur Einrichtung des Europäischen Stabilitätsmechanismus trägt bei summarischer Prüfung den Anforderungen der Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG im Wesentlichen Rechnung. (...) 272. Keine Beeinträchtigung der haushaltspolitischen Gesamtverantwortung droht bei summarischer Prüfung schließlich von der Möglichkeit einer Ausgabe künftiger Kapitalanteile über dem Nennwert nach Art. 8 Abs. 2 Satz 4 ESMV, von Kapitalabrufen nach Art. 9 Abs. 2 und Abs. 3 ESMV, von einem etwaigen Zusammenwirken von Europäischem Stabilitätsmechanismus und Europäischer Zentralbank und vom Fehlen eines ausdrücklichen Austritts- und Kündigungsrechts“.

⁶⁴ *Ibidem*: „271. Die Einschätzung des Gesetzgebers, die in § 1 Abs. 1 ESMFinG aufgeführte und in Abs. 2 als 'Gewährleistungsermächtigung' bezeichnete Zahlungspflicht für Anteile am Europäischen Stabilitätsmechanismus im Gesamtnennwert von 190.024.800.000 Euro führe nicht zu einem vollständigen Leerlaufen der Haushaltsautonomie, ist (...) vom Bundesverfassungsgericht hinzunehmen. (...) Bundestag und Bundesregierung haben in der mündlichen Verhandlung näher dargelegt, dass mit der Zurverfügungstellung der deutschen Anteile am Europäischen Stabilitätsmechanismus noch überschaubare Risiken eingegangen würden, während ohne die Gewährung von Finanzfazilitäten durch den Europäischen Stabilitätsmechanismus nicht absehbare, schwerwiegende Konsequenzen für das gesamte Wirtschafts- und Sozialsystem drohten. Auch wenn diese Annahmen unter Wirtschaftsfachleuten äußerst umstritten sind, sind sie jedenfalls nicht evident fehlerhaft. Deshalb darf das Bundesverfassungsgericht seine Einschätzung nicht an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers setzen“.

⁶⁵ Stabilisierungsmechanismusgesetz vom 22. Mai 2010 (BGBl. I, S. 627); Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010 (BGBl. I, S. 537). Zob. BVerfG. Urteil vom 7. September 2011 (2 BvR 987/10 – *Griechenland-Hilfe, Euro-Rettungsschirm*). Pressemitteilung Nr. 55/2011 vom 7. September 2011: „Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat entschieden, dass das zur Griechenland-Hilfe ermächtigende Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz und das den Euro-Rettungsschirm betreffende Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus (Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetz) nicht das Wahlrecht aus Art. 38 Abs. 1 GG verletzen. Der Deutsche Bundestag hat durch die Verabschiedung dieser Gesetze weder sein Budgetrecht noch die Haushaltsautonomie zukünftiger Bundestage in verfassungsrechtlich

Stwierdził jedynie, iż skutki tych mechanizmów finansowych mogłyby być równoznaczne z przeniesieniem kompetencji władczych gdyby Bundestag został pozbawiony swej samodzielności budżetowej, do czego jednak w danym przypadku nie doszło⁶⁶.

Zgodność traktatu o EMS z prawem Unii potwierdził niedwuznacznie TSUE w wyroku z 27 listopada 2012 r.⁶⁷

6.3. Jeśli chodzi o ustawową zgodę na ratyfikację Traktatu fiskalnego, zwolennicy zastosowania trybu specjalnego (większość 2/3) wysunęli argument, iż mamy do czynienia z faktyczną zmianą systemową w ramach unii gospodarczo-walutowej, polegającą na ustanowieniu trwałych mechanizmów kontroli, co nie pozostaje bez wpływu na autonomię budżetową RFN.

Rząd niemiecki zaproponował uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację TF w trybie specjalnym (art. 23 ust. 1 zd. 3 w powiązaniu z art. 79 ust. 2 i art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ). Uzasadniał to faktem, że wiążąc się Traktatem fiskalnym Niemcy zobowiązują się do niezmienniania art. 109, 115 i 143(d) UZ, czyli norm konstytucyjnych dotyczących granic deficytu i zadłużenia publicznego⁶⁸. Opinię tę podtrzymał Bundestag⁶⁹, co pozwoliło uchwalić ustawę w powyższym trybie⁷⁰.

Prawdą jest, iż w przypadku TF dochodzi do pewnych ograniczeń wykonywania kompetencji państwa, nie są one jednak równoznaczne z przeniesieniem kompetencji

unzulässiger Weise beeinträchtigt. § 1 Abs. 4 des Euro-Stabilisierungsmechanismus-Gesetzes ist allerdings nur bei verfassungskonformer Auslegung mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Vorschrift ist dahingehend auszulegen, dass die Bundesregierung vor Übernahme von Gewährleistungen im Sinne des Gesetzes verpflichtet ist, die vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses einzuholen“.

⁶⁶ BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 7. September 2011 (2 BvR 987/10): „107. Im vorliegenden Fall geht es um gesetzliche Ermächtigungen für eine außerstaatlich wirksame Gewährleistungsübernahme sowie für die Schaffung eines als vorübergehend angelegten internationalen Mechanismus zur Erhaltung der Liquidität von Staaten der Währungsunion. Im Hinblick auf das davon betroffene Budgetrecht des Deutschen Bundestages handelt es sich um die Begründung von Verbindlichkeiten, die in ihren Auswirkungen einer Übertragung von Hoheitsrechten gleichkommen können, wenn der Bundestag nicht mehr in eigener Verantwortung über sein Budget disponieren kann. (...) Bei den angegriffenen Gesetzen handele es sich nur um erste Schritte in einen sich verfestigenden und in der Summe stetig ausdehnenden Haftungsautomatismus historisch beispielloser Art, der tatsächlich der Ausgestaltung oder Umformung übertragener Hoheitsrechte im Sinne des Art. 23 Abs. 1 GG entspreche und jedenfalls auf eine solche angelegt sei“.

⁶⁷ Zob. przypisy 40, 52 i 74.

⁶⁸ Bundestag Drucksache 17/9046, 20.03.2012 (Begründung zum Vertragsgesetz): „Der Vertrag bedarf nach Artikel 59 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung der für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes, da er sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht. Das Vertragsgesetz bedarf entsprechend Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates, da der Vertrag eine der Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union vergleichbare Regelung darstellt, durch die sich die Bundesrepublik Deutschland völkerrechtlich bindet, keine Änderungen und Ergänzungen des Grundgesetzes, insbesondere der Artikel 109, 115 und 143d des Grundgesetzes, die diesem Vertrag entgegenstehen würden, vorzunehmen“.

⁶⁹ Bundestag Drucksache 17/1015 27.06.2012 (Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses).

⁷⁰ Gesetz vom 13. September 2012 zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordination und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (BGBl. 2012 II Nr. 28, S. 1006).

do wykonywania władzy publicznej w formie otwarcia niemieckiego porządku prawnego na bezpośrednio skuteczne działania władcze Unii. Nie mamy tu do czynienia z wyłączeniem kompetencji państwa, ani też z koniecznością zmiany konstytucji – polityka budżetowa oraz polityka gospodarcza pozostają nadal w kompetencji państw członkowskich.

Ponadto TF nie nakłada na państwa-strony obowiązków, które musiałyby być wykonane na poziomie konstytucyjnym. Zobowiązuje on je jedynie, aby wykonały jego treść odpowiednimi środkami prawa krajowego. Zmiany tego prawa, również na poziomie konstytucyjnym, są jednak dopuszczalne, jeśli odpowiadają treści i celom TF oraz prawu Unii (w tym kontekście argument rządu wydaje się nieprzekonujący). Pod tym względem TF nie różni się od innych zobowiązań międzynarodowopravných. Gdyby było inaczej, to związanie się każdym traktatem wymagałoby większości 2/3. Pamiętać przy tym należy, iż w przypadku państw będących stroną europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Światowej Organizacji Handlu lub ONZ, a także wielu innych traktatów ustawodawca krajowy ma ograniczoną swobodę działania. Jest to zjawisko typowe dla współczesnego prawa międzynarodowego.

W wyroku FTK z 12 września 2012 r. znajdujemy istotne elementy odpowiedzi na przedstawione powyżej problemy. Podobnie jak w swoich wcześniejszych orzeczeniach, Trybunał nie wypowiedział się wprost w sprawie trybu wyrażenia zgody i kontrowersji doktrynalnych związanych z art. 23 UZ. Badał on przede wszystkim zgodność z zasadą demokracji. FTK stwierdził, iż Traktat fiskalny pokrywa się w daleko idącym zakresie z obowiązującymi regulacjami prawa pierwotnego i prawa wtórnego UE. Ponadto nie przenosi on kompetencji i nie przyznaje instytucjom Unii uprawnień, które naruszałaby kompetencję budżetową Bundestagu oraz nie zobowiązuje RFN do trwałego i nieodwracalnego programu polityki gospodarczej⁷¹.

Uznając TF za należący do spraw Unii Europejskiej, zastosowanie art. 23 nie powinno wzbudzać wątpliwości, tak zresztą jak w kwestii wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu o EMS. Z ostatniego wyroku FTK można jednak pośrednio wnosić, iż dla wyrażenia zgody na ratyfikację wystarczałaby w przypadku EMS oraz TF zwykła większość, czyli art. 23 ust. 1 zd. 2. Spory doktrynalne, a także różnice poglądów między rządem a parlamentem prowadzą do podszytej politycznym kompromisem

⁷¹ BVerfG. Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12): „300. d) Das Gesetz zu dem Vertrag vom 2. März 2012 über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion verstößt bei summarischer Prüfung ebenfalls nicht gegen Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG. Der Regelungsgehalt des Vertrages deckt sich weitgehend mit bereits bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben und mit primärrechtlichen Verpflichtungen aus dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Er räumt den Organen der Europäischen Union keine Befugnisse ein, die die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berühren und zwingt die Bundesrepublik Deutschland nicht zu einer dauerhaften, nicht mehr reversiblen Festlegung ihrer Wirtschaftspolitik. (...) 301. (...) Die haushaltspolitische Gesamtverantwortung des Deutschen Bundestages berührt dies nicht. (...) 311. Ein unmittelbarer 'Durchgriff' der Organe auf die nationale Haushaltsgesetzgebung ist in Art. 5 SKSV nicht vorgesehen“.

przezorności, a w konsekwencji do sięgania po tryb specjalny. Potwierdza to wypowiedź niemieckiego ministra spraw zagranicznych⁷².

FTK nie zakwestionował też „wypożyczenia” TSUE na potrzeby TF⁷³. Z kolei sam TSUE uznał w wyroku z 27 listopada 2012 r. za dopuszczalne „wypożyczanie” niektórych instytucji UE na potrzeby EMS, zwłaszcza iż kompetencje Komisji i EBC w ramach traktatu EMS nie mają charakteru władczego. Pogląd ten można odnieść również do TF⁷⁴.

7. Z doktryny i orzecznictwa RFN wynika, że w definicji przeniesienia kompetencji akcent położony jest na otwarcie niemieckiego systemu prawnego na bezpośrednio stosowalne i bezpośrednio skuteczne akty władcze organu bądź organizacji międzynarodowej.

Związywanie się traktatami przenoszącymi niektóre kompetencje na struktury międzynarodowe może nastąpić w różnych trybach. O ich wyborze rozstrzyga to, czy dana sprawa dotyczy UE (art. 23), czy też innych przypadków (art. 24 UZ) oraz czy wywiera ona istotny wpływ na treść UZ (art. 23 ust. 1 zd. 2 i 3). Chodzi więc o swoisty ciężar gatunkowy sprawy, przy czym rozstrzygnięcia w tej materii pozostawia się praktyce, która nie jest bynajmniej jednoznaczna. Sporne jest zwłaszcza określenie konstytucyjnie istotnych (*verfassungsrelevant*) zmian wynikających z prawa Unii. Doktryna niemiecka jest wyraźnie podzielona w kwestii interpretacji zdań drugiego i trzeciego art. 23 ust. 1 UZ.

Problemy prawne na tym tle zamazane są niekiedy przez polityczne kompromisy. Jeśli bowiem w parlamencie rysuje się możliwość uzyskania większości specjalnej, to

⁷² Bundestag Plenarprotokoll 17/164 (Stenografischer Bericht), 7.03.2012: „Rolf Schwanitz (SPD): Herr Minister, (...) ist es nach Auffassung der Bundesregierung eine zwingende Notwendigkeit, dass der Bundestag mit Zweidrittelmehrheit dem Fiskalpakt zustimmen soll, oder handelt es sich hier um eine politische Entscheidung? Dr. Guido Westerwelle, Bundesminister des Auswärtigen: Beides, Herr Kollege“ (S. 19459). Zob. też przyp. 59.

⁷³ BVerfG. Urteil vom 12. September 2012 (2 BvR 1390/12): „316. (2) (...) Die Zuständigkeit des Gerichtshofes ist dabei von vornherein auf die Überprüfung der Inkorporation der Defizitgrenzen und des Anpassungspfades sowie des Korrekturmechanismus in die nationale Rechtsordnung beschränkt (Art. 8 Abs. 1 Satz 2 SKSV). Sie erstreckt sich damit nur auf die Kodifikation dieser Instrumente, nicht aber auf ihre konkrete Anwendung. Damit sichert Art. 8 SKSV lediglich die, wie dargelegt, verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Verpflichtungen aus Art. 3 Abs. 2 SKSV prozessual ab. 317. Die konkrete Ausgestaltung dieser prozessualen Absicherung begegnet bei summarischer Prüfung keinen verfassungsrechtlichen Bedenken“.

⁷⁴ TSUE. Wyrok w sprawie C-370/12 (*Thomas Pringle v. Government of Ireland*): „158. [W] dziedzinach nieobjętych wyłączną kompetencją Unii państwa członkowskie mają prawo powierzyć instytucjom zadania wykraczające poza zakres działania Unii, jak koordynacja wspólnych działań podjętych przez państwa członkowskie lub zarządzanie pomocą finansową, pod warunkiem, że zadania te nie są sprzeczne z charakterem uprawnień powierzonych tym instytucjom w traktatach UE i FUE. (...) 161. Zadania powierzone Komisji i EBC w ramach traktatu EMS, jakkolwiek istotne, nie obejmują żadnych uprawnień władczych. Poza tym działania podejmowane przez te instytucje w ramach omawianego traktatu wiążą wyłącznie EMS. (...) 171. (...) Kompetencja Trybunału określona w art. 37 ust. 3 tego traktatu [EMS] opiera się bezpośrednio na art. 273 TFUE. Zgodnie z tym postanowieniem Trybunał jest właściwy do orzekania w każdym sporze między państwami członkowskimi związanym z przedmiotem traktatów, jeżeli spór ten zostanie mu przedłożony na mocy kompromisu. 176. (...) Powierzenie Trybunałowi w art. 37 ust. 3 traktatu EMS kompetencji do interpretacji i stosowania tego traktatu spełnia warunki określone w art. 273 TFUE“.

politycy optują na rzecz interpretacji rozszerzającej i stosowania trybu specjalnego (art. 23 ust. 1 zd. 3) – niekiedy na wyrost. Wynika to z politycznej ostrożności i woli unikania prawnych sporów w sytuacji, gdy osiągnięcie w parlamencie większości 2/3 nie jest zagrożone. Łączy się z tym też polityczne (często niespełnione) oczekiwanie uniknięcia skarg do FTK.

FTK nie zakwestionował trybu związania się traktatami rewizyjnymi z Maastricht, Amsterdamu, Nicei i Lizbony, a także traktatami o EMS i TF, ani też ich zgodności z UZ. Orzekł jednak niekiedy o niedostatkach ustawodawstwa krajowego związaneego z tymi traktatami, co w konsekwencji prowadziło do jego zmian i do umocnienia pozycji niemieckiego parlamentu, w tym wpływu parlamentu na stanowisko przedstawiciela władzy wykonawczej w instytucjach UE.

W swoich orzeczeniach FTK nie rozstrzyga ostatecznie sporów związanych z definicją przeniesienia kompetencji oraz trybu związania się traktatami unijnymi, zwłaszcza w kontekście niejasności dotyczących artykułu 23 UZ. Koncentruje się on na wyznaczeniu dopuszczalnych konstytucyjnie granic tego przeniesienia. Jako główny punkt odniesienia przyjmuje zasadę demokracji, w tym kategorię demokratycznej legitymizacji oraz szeroko interpretowanego indywidualnego prawa wyborczego (art. 38 w powiązaniu z art. 20 ust. 1 i 2 oraz 79 ust. 3 UZ⁷⁵). Chodzi tu zwłaszcza o zapewnienie odpowiedniego wpływu obywateli przez wzmocnienie kompetencji reprezentującego ich parlamentu. Skargi do FTK na naruszenie Ustawy Zasadniczej przez prawo Unii składają przede wszystkim osoby fizyczne, a głównym zarzutem jest naruszenie zasady demokracji.

W opinii FTK członkostwo w Unii nie wymaga, by z góry określone kompetencje pozostawały w rękach państw członkowskich. Unia musi jednak przestrzegać zasady kompetencji powierzonych (art. 5 TUE), a członkostwo w niej nie może prowadzić do pozbawienia państwa jego podstawowych funkcji politycznych oraz przyznania instytucjom Unii kompetencji do określania własnej kompetencji (*Kompetenz-Kompetenz*). Nie może zwłaszcza naruszać tożsamości konstytucyjnej, w tym pozbawiać system demokratycznego władztwa w państwie jego istotnych treści, szczególnie zaś jego samodzielności w kształtowaniu ustroju państwowego oraz bytu gospodarczego, kulturalnego i społecznego⁷⁶. FTK wskazuje niedwuznacznie, iż demokratyczna legitymi-

⁷⁵ Art. 20 UZ: „1) Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym. 2) Wszelka władza państwowa pochodzi od ludu. Lud sprawuje ją przez wybory i głosowania oraz przez uprawnione organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej”; Art. 38. „1) Posłowie do niemieckiego Bundestagu są wybierani w wyborach ogólnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Są oni przedstawicielami całego ludu, nie są związani instrukcjami i poleceniami oraz podlegają jedynie swojemu sumieniu”.

⁷⁶ BVerfG. Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993 (2 BvR 2134, 2159/92) – Leitsätze: „1. Im Anwendungsbereich des Art. 23 GG schließt Art. 38 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation und Einflußnahme auf die Ausübung von Staatsgewalt durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, daß das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird. (...) 3. a) Nimmt ein Verbund demokratischer Staaten hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben. (...) b) Entscheidend ist, daß die demokratischen Grundlagen der Union schritt haltend mit der Integration ausgebaut werden und auch im Fortgang der

zacja Unii jest niewystarczająca i z tego względu istotne jest zachowanie odpowiedniego wpływu niemieckiego parlamentu – jako najwyższego reprezentanta ludu – na kształt i funkcjonowanie Unii, w tym na jej prawo⁷⁷.

Zarysowując tożsamość konstytucyjną FTK wymienił przykładowo takie dziedziny jak cywilny i wojskowy monopol w zakresie użycia sił zbrojnych, dochody i wydatki publiczne (w tym budżet państwa), obywatelstwo, ingerencję w korzystanie z praw podstawowych, prawo do języka, kształtowanie warunków życia w rodzinie, kształcenie, korzystanie z wolności prasy, zgromadzeń i wyrażania opinii, wolność wyznania i rozpowszechniania poglądów⁷⁸.

Integration in den Mitgliedstaaten eine lebendige Demokratie erhalten bleibt. (...) 4. Dem Deutschen Bundestag müssen Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben. 5. Art. 38 GG wird verletzt, wenn ein Gesetz, das die deutsche Rechtsordnung für die unmittelbare Geltung und Anwendung von Recht der – supranationalen – Europäischen Gemeinschaften öffnet, die zur Wahrnehmung übertragenen Rechte und das beabsichtigte Integrationsprogramm nicht hinreichend bestimmbar festlegt“.

BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08): „244. Die Ausgestaltung der Europäischen Union muss sowohl in Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten als auch in der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der autonom handelnden Unionsgewalt demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 23 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG). Weder darf die europäische Integration zu einer Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland führen noch darf die supranationale öffentliche Gewalt für sich genommen grundlegende demokratische Anforderungen verfehlen“.

⁷⁷ BVerfG. Urteil des Zweiten Senat vom 30. Juni 2009 (2 BvE 2/08): „262. (...) Eine Verstärkung der Integration kann verfassungswidrig sein, wenn das demokratische Legitimationsniveau mit dem Umfang und dem Gewicht supranationaler Herrschaftsmacht nicht Schritt hält. Solange und soweit das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung in einem Verbund souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit gewahrt bleibt, reicht grundsätzlich die über nationale Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten aus, die ergänzt und abgestützt wird durch das unmittelbar gewählte Europäische Parlament. (...) 272. Solange die europäische Zuständigkeitsordnung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung in kooperativ ausgestalteten Entscheidungsverfahren unter Wahrung der staatlichen Integrationsverantwortung besteht und solange eine ausgewogene Balance der Unionszuständigkeiten und der staatlichen Zuständigkeiten erhalten bleibt, kann und muss die Demokratie der Europäischen Union nicht staatsanalog ausgestaltet sein. Vielmehr steht es der Europäischen Union frei, mit zusätzlichen neueren Formen transparenter oder partizipativ angelegter politischer Entscheidungsverfahren nach eigenen Wegen demokratischer Ergänzung zu suchen“.

⁷⁸ *Ibidem*: „249. Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis. (...) 252. Als besonders sensibel für die demokratische Selbstgestaltungsfähigkeit eines Verfassungsstaates gelten seit jeher Entscheidungen über das materielle und formelle Strafrecht (1), die Verfügung über das Gewaltmonopol polizeilich nach innen und militärisch nach außen (2), die fiskalischen Grundentscheidungen über Einnahmen und – gerade auch sozialpolitisch mo-

Co się tyczy ochrony praw podstawowych orzecznictwo FTK stoi na stanowisku, że dla rozpatrzenia skargi konstytucyjnej niezbędne jest, by akt prawa Unii naruszał konstytucyjne prawa podstawowe w sposób oczywisty i odbiegający od ogólnego standardu ochrony. FTK uznaje, że obecny poziom ochrony praw podstawowych w prawie Unii i orzecznictwie TSUE spełnia niemieckie standardy konstytucyjne⁷⁹.

Wyroki FTK są przykładem wytoczenia dział, na wypadek gdyby Unia zmierzała do naruszenia fundamentów demokracji i tożsamości konstytucyjnej państwa niemieckiego. Chodzi zwłaszcza o to, by kolejne traktaty nie przenosiły nadmiaru kompetencji na Unię i by ta ostatnia posiadała wystarczającą legitymizację demokratyczną. Naruszenie niektórych norm konstytucyjnych nie może być sanowane w drodze zmiany UZ (art. 79 ust. 3).

W swoich wyrokach FTK stwierdził kilkakrotnie⁸⁰ niezgodność z UZ niemieckich ustaw dotyczących wpływu parlamentu w tzw. sprawach europejskich. Istota sprawy sprowadzała się do zakwestionowania nowelizacji ustaw towarzyszących związaniu się prawem Unii i uchwalenia odpowiednich zabezpieczeń ustawowych w prawie niemieckim⁸¹. Korekta ta wyraża się we wzmocnieniu pozycji kontrolnej parlamentu wobec przedstawicieli niemieckiej władzy wykonawczej. Odbywa się to w formie dodatkowej procedury informowania parlamentu oraz, w niektórych przypadkach, udzielenia zgody Bundestagu (w formie uchwały albo ustawy – zwykła większość) na stanowisko przedstawiciela władzy wykonawczej w instytucjach UE. Naruszenie tych obowiązków przez rząd równoznaczne jest z pogwałceniem art. 23 ust. 2 UZ.

Tendencja FTK do wzmocnienia demokratycznej kontroli spraw Unii w obszarze krajowym jest do pewnego stopnia zrozumiała, co nie znaczy bezproblemowa. Może ona ograniczać pole manewru rządu (podział kompetencji między władzą wykonawczą i ustawodawczą), a także opóźniać podejmowanie decyzji na szczeblu Unii. Uwzględnić trzeba ponadto, iż logika funkcjonowania parlamentu krajowego (w tym

tivierte – Ausgaben der öffentlichen Hand (3), die sozialstaatliche Gestaltung von Lebensverhältnissen (4) sowie kulturell besonders bedeutsame Entscheidungen etwa im Familienrecht, Schul- und Bildungssystem oder über den Umgang mit religiösen Gemeinschaften (5)".

⁷⁹ BVerfG. Leitsätze zum Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Juli 2010 (2 BvR 2661/06); BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 7. Juni 2000 (2 BvL 1/97 – *Bananenmarktordnung*), pkt 60; BVerfG. Beschluß des Zweiten Senats vom 22. Oktober 1986 (2 BvR 197/83 – *Solange-II*), pkt 132.

⁸⁰ Zob. na przykład K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 118-128; J. Barcz (przyp. 48); T. Giegerich, *Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony – ostatnie słowo Niemiec w sprawie Zjednoczonej Europy?*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 3/2011, s. 4-17; J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy”, nr 9/2009, s. 13-25.

⁸¹ Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I, S. 3022); Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 22. September 2009 (BGBl. I, S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. Dezember 2009 (BGBl. I, S. 3822); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I, S. 313), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. September 2009 (BGBl. I, S. 3031); Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993 (BGBl. I, S. 311), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 13. September 2012 (BGBl. II, S. 1006).

spory podyktowane konkurencją partyjną) nie zawsze odpowiada wymogom polityki międzynarodowej i może prowadzić do sytuacji, w której sprawy UE staną się zakładnikiem innych, niezwiązanych z Unią kontrowersji. Trudno też oczekiwać, że demokracja w relacjach międzynarodowych będzie tożsama z demokracją w państwie⁸².

⁸² Por. J. Kranz, *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej?*, „Sprawy Międzynarodowe”, 2011, nr 3, s. 5-25.

II. Przekazanie kompetencji w prawie i praktyce Francji

8. Omawiając kwestię przekazania kompetencji oraz kontroli konstytucyjności traktatów we Francji rozpocząć trzeba od kilku podstawowych norm.

W preambule obowiązującej Konstytucji z 4 października 1958 r. czytamy: „Lud (*peuple*) francuski proklamuje uroczyście swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946”.

Treść wspomnianych dokumentów jest następująca.

Art. 3 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (1789): „Źródłem wszelkiego władztwa (*souveraineté*) jest Naród (*Nation*). Żadna instytucja ani osoba nie mogą wykonywać władzy (*autorité*), która nie pochodziłaby od niego w sposób wyraźny”.

Preambuła Konstytucji z 27 października 1946 r. – akapit 15: „Z zastrzeżeniem wzajemności, Francja zgadza się na ograniczenia swej suwerenności niezbędne do organizowania i obrony pokoju”.

Zgodnie z art. 3 Konstytucji z 1958 r.: „Suwerenność narodowa należy do ludu, który wykonuje ją przez swych przedstawicieli i w drodze referendum”.

Jeśli idzie o związanie się niektórymi traktatami, w art. 53 Konstytucji z 1958 r. stwierdza się: „Traktaty pokoju, traktaty handlowe, traktaty lub umowy odnoszące się do organizacji międzynarodowych, jak również te, które obciążają państwo finansowo, zmieniają przepisy natury ustawowej, odnoszą się do statusu jednostki, pociągają za sobą cesję, zamianę lub przyłączenie terytorium, mogą być ratyfikowane lub zatwierdzane tylko na podstawie ustawy. Nabierają one mocy obowiązującej dopiero po ich ratyfikacji lub zatwierdzeniu. Wszelka cesja, zamiana lub przyłączenie terytorium są nieważne bez zgody zainteresowanej ludności”.

Główne artykuły dotyczące wprost integracji europejskiej figurują w datującym się z 1992 r. tytule XV Konstytucji (art. 88-1 do 88-7). Art. 88-1 ma obecnie następujące brzmienie: „Republika uczestniczy w Unii Europejskiej złożonej z państw, które na mocy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w wersji uzgodnionej w Traktacie z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., swobodnie postanowiły wykonywać wspólnie ich niektóre kompetencje”. Sformułowanie z art. 88-1, dotyczące wspólnego wykonywania kompetencji, wydaje się błędne, ponieważ Unia jest samodzielnym podmiotem prawnym, wyposażonym przez państwa w odrębne (własne) kompetencje.

Co się tyczy kontroli konstytucyjności traktatów, w art. 54 czytamy: „Jeżeli Rada Konstytucyjna na wniosek Prezydenta Republiki, premiera, przewodniczącego jednej lub drugiej izby bądź sześćdziesięciu deputowanych albo sześćdziesięciu senatorów stwierdzi, że dane zobowiązanie międzynarodowe zawiera postanowienie sprzeczne z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikacji lub zatwierdzenia może nastąpić dopiero po zmianie Konstytucji”⁸³. W powyższym trybie trafia do Rady przeważająca więk-

⁸³ Artykuł 89: „Inicjatywa w przedmiocie zmiany Konstytucji przysługuje zarówno Prezydentowi Republiki, na wniosek premiera, jak i członkom parlamentu. Projekt [prezydencki, JK] albo propozycja [poselska, JK] zmiany Konstytucji są rozpatrywane w terminie przewidzianym w ustępie trzecim arty-

szość wniosków związanych z niezgodnością zobowiązań międzynarodowych z konstytucją, przy czym tylko dwa razy na wniosek posłów/senatorów, a w pozostałych przypadkach na wniosek prezydenta lub premiera.

Z kolei art. 61 dopuszcza badanie zgodności ustaw z konstytucją na wniosek tych samych podmiotów co w art. 54. Kontrola w trybie art. 61 ustaw wyrażających zgodę na ratyfikację traktatów należy do wyjątków.

9. Artykuły 3, 53, 54 i tytuł XV Konstytucji z 1958 r. są dla Rady Konstytucyjnej podstawowymi standardami odniesienia (*normes de référence*) przy badaniu zgodności zobowiązań międzynarodowych Francji z konstytucją – przytaczane są one zawsze na początku orzeczenia.

Cechą powyższych przepisów jest koncentracja na pojęciu suwerenności oraz brak pojęcia przekazania kompetencji. Konstytucja francuska nie zawiera odpowiednika art. 90 Konstytucji RP lub art. 23 i 24 Ustawy Zasadniczej RFN. Przepisy tytułu XV podlegają kazuistycznym zmianom, które zależą od aktualnego stanu zobowiązań międzynarodowych Francji (a zmianą zobowiązania jest już każda modyfikacja nazwy traktatów unijnych!).

Pojęcie przekazania/przeniesienia kompetencji (*transfert de compétences*), nie figuruje w aktualnej wersji konstytucji francuskiej, pojawiało się jednak przejściowo w jej wcześniejszych wersjach w kontekście udziału Francji w unii gospodarczej i walutowej albo przekraczania granic zewnętrznych UE, czy też swobody przemieszczania się osób⁸⁴. Znane jest ono również z orzecznictwa Rady Konstytucyjnej, która jednak nie definiuje go.

Używane w konstytucji i w orzecznictwie pojęcie suwerenności prowadzi często do błędnego utożsamiania międzynarodowoprawnego (zewnętrznego) i konstytucyjnoprawnego (wewnętrznego) rozumienia suwerenności. Pierwsze wyrażone jest

kułu 42 i uchwalane w identycznym brzmieniu przez obie izby. Zmiana wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu w referendum. Projektu zmiany Konstytucji nie poddaje się referendum, jeżeli Prezydent Republiki zdecyduje przedłożyć go parlamentowi zwołanemu w charakterze Kongresu [obie izby, JK]; w takim przypadku projekt zmiany zostaje przyjęty, jeżeli wypowie się za nim większość trzech piątych ważnie oddanych głosów. Biurem Kongresu jest biuro Zgromadzenia Narodowego. Żadne postępowanie w sprawie zmiany Konstytucji nie może być wszczęte, ani kontynuowane w przypadku zagrożenia integralności terytorialnej państwa. Republikańska forma władzy nie może stanowić przedmiotu zmiany Konstytucji”.

⁸⁴ Art. 88-2 w brzmieniu art. 5 ustawy n° 92-554 z 1992 r. (Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992): „Z zastrzeżeniem wzajemności i stosownie do postanowień przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej, podpisanym 7 lutego 1992 r., Francja zgadza się na przekazanie kompetencji (*transferts de compétences*) niezbędnych do ustanowienia europejskiej unii ekonomicznej i walutowej jak również na ustalenie norm dotyczących przekraczania granic zewnętrznych państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej”.

Art. 88-2 w brzmieniu art. 1 ustawy n° 99-49 (Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999): „Z zastrzeżeniem wzajemności i stosownie do postanowień przewidzianych w Traktacie o Unii Europejskiej, podpisanym 7 lutego 1992 r., Francja zgadza się na przekazanie kompetencji niezbędnych do ustanowienia europejskiej unii ekonomicznej i walutowej. Z tym samym zastrzeżeniem i stosownie do postanowień przewidzianych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w wersji wynikającej z Traktatu z 2 października 1997 r., może zostać wyrażona zgoda na przekazane kompetencje niezbędne do ustalenia norm dotyczących swobodnego przemieszczania się osób oraz do dziedzin z tym związanych. W wykonaniu aktów podjętych na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej ustawa ustala normy dotyczące europejskiego nakazu aresztowania”.

w akapicie 15 preambuły Konstytucji z 1946 r. (kuriozalnie z międzynarodowoprawnego punktu widzenia), a pośrednio w art. 53, 54 i 88-1 Konstytucji z 1958 r., natomiast drugie w preambule oraz w art. 3 Konstytucji z 1958 r.

Ujmując rzecz skrótowo, suwerenność jest jakościową cechą państwa oraz jego relacji z ludem, innymi podmiotami i prawem międzynarodowym. Cecha ta nie podlega wykonywaniu, przekazaniu, podziałowi lub ograniczeniu, a zobowiązania międzynarodowoprawne państwa nie naruszają suwerenności⁸⁵.

Powyższe uwagi dowodzą słabości francuskiej doktryny konstytucyjnej, zwłaszcza w wydaniu Rady Konstytucyjnej, co krytykują trafnie niektórzy francuscy internacjonalści⁸⁶.

10. Jeśli o sprzeczności zobowiązania międzynarodowego z konstytucją decyduje Rada Konstytucyjna (art. 54), to pojawia się pytanie o kryteria.

W kontekście akapitu 15 preambuły Konstytucji z 1946 r. Rada Konstytucyjna rozróżniała początkowo między zawartym w nim pojęciem (dopuszczalnego) ograniczenia suwerenności a (niedopuszczalnym) przekazaniem suwerenności⁸⁷. W późniejszym orzecznictwie mamy do czynienia z ewolucją tego niezbyt fortunnego podejścia, której rezultatem są dwa rodzaje sprzeczności zobowiązań międzynarodowych z konstytucją.

W pierwszym przypadku chodzi o sprzeczność bezpośrednią i wyraźną, w której wyniku konieczne jest albo odrzucenie zobowiązania albo zmiana konstytucji w formie uchylecia konkretnego artykułu bądź nadania mu nowej treści.

⁸⁵ Szerzej na ten temat J. Kranz, *Jak rozumieć suwerenność? Próba opisu*, (w:) S. Sowiński, J. Węgrzecki (red.), *Suwerenność państwa i jej granice*, Warszawa 2010, s. 15-46. Suwerenność jest pojęciem prawnym, a nie normą prawną. Nie sprowadza się ona do sumy kompetencji. Suwerenność narodowa (wewnętrzna) dotyczy swobody narodu w decydowaniu o swoim losie i określa charakter władzy państwowej w jej relacji między narodem (ludem). Głównymi przesłankami suwerenności narodowej są współcześnie konstytucyjnoprawne aspekty wolności i demokracji. Suwerenność państwa (zewnątrzną) dotyczy jego międzynarodowoprawnego statusu (pozycji prawnej wobec innych podmiotów prawa międzynarodowego) oraz relacji między państwem a prawem międzynarodowym. Zarówno z prawa międzynarodowego, jak i z prawa krajowego nie wynika stały i z góry ustalony katalog minimalnych kompetencji państw, określane niekiedy jako rdzeń suwerenności. Podległość prawu międzynarodowemu jest jednym z zasadniczych elementów ochrony państwa i jego suwerenności. Zobowiązania międzynarodowoprawne państwa nie naruszają suwerenności, a sprzeczność między podległością państwa prawu międzynarodowemu a suwerennością jest pozorna i wynika z nieporozumień pojęciowych. Gdyby ograniczenia kompetencji państwa traktować jako ograniczenie (naruszenie) suwerenności, to prawo międzynarodowe, a także polityka międzynarodowa byłyby nielegalne i równałyby się zamachowi na suwerenność.

⁸⁶ J. Combacau, *La souveraineté internationale de l'État dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel français*, « Cahiers du Conseil constitutionnel », n° 9, février 2001 : « Dans une jurisprudence combinant éléments formels et matériels selon des proportions aléatoires qui dépendent de la seule sagesse des juges, on hésite pour l'instant à identifier quelque 'principe' que ce soit »; A. Pellet, *Le Conseil constitutionnel, la souveraineté et les traités - A propos de la décision du Conseil constitutionnel du 31 décembre 1997 (Traité d'Amsterdam)*, « Cahiers du Conseil constitutionnel », n° 4, avril 1998 : « 4. Quoique l'on puisse penser de la jurisprudence 'internationale' du Conseil, des contradictions qui la marquent, de ses incohérences et, parfois, de son obscurantisme chauvin, force est de reconnaître que l'ambiguïté des formules constitutionnelles en la matière ne facilitent pas la tâche à la Haute Juridiction. Ceci est particulièrement frappant s'agissant du concept même de souveraineté tel qu'il transparaît dans les textes de valeur constitutionnelle en vigueur ».

⁸⁷ Conseil constitutionnel. Décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976.

W drugim przypadku mamy do czynienia ze sprzecznością pośrednią, wynikającą – zdaniem Rady Konstytucyjnej – z naruszenia tzw. podstawowych przesłanek wykonywania suwerenności narodowej (*conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale*), których Rada nie definiuje. Jeśli Rada uzna, że dochodzi do takiego naruszenia, to konieczna staje się zmiana konstytucji w formie normy uzupełniającej albo normy zezwalającej. Nie mamy tu jednak do czynienia z bezpośrednią niezgodnością z konkretną normą konstytucyjną, a jedynie ze swoistym konfliktem między zobowiązaniem międzynarodowo-prawnym a wykonywaniem przez Francję jej państwowego władztwa. Ta empiryczna *par excellence* koncepcja charakteryzuje się elastycznością i uwzględnianiem zróżnicowanych okoliczności, jej cechą jest jednak daleko posunięty subiektywizm. Widać tu pewne podobieństwo do niemieckiej konstrukcji zmian „konstytucyjnie istotnych”.

11. Rada Konstytucyjna orzekała już wprawdzie wcześniej w sprawach związanych z EWG, jednak dopiero w 1992 r. w związku z Traktatem z Maastricht stwierdziła sprzeczność z konstytucją.

W decyzji dotyczącej tego traktatu Rada zdystansowała się od różnicowania między ograniczeniem a przekazaniem suwerenności i stwierdziła, że suwerenność narodowa nie wyklucza zaciągnięcia przez Francję zobowiązań międzynarodowoprawnych w celu utworzenia organizacji międzynarodowej wyposażonej w kompetencje decyzyjne przekazane przez państwa członkowskie. Wyjaśniła przy tym, iż w przypadku gdy zobowiązania te są sprzeczne z konstytucją albo z podstawowymi przesłankami wykonywania suwerenności narodowej, to dla prawnego związania się konieczna jest uprzednia zmiana konstytucji⁸⁸.

I tak w kontekście Traktatu z Maastricht Rada stwierdziła bezpośrednią sprzeczność z konstytucją przepisów przyznających obywatelom państw członkowskich UE prawo wybierania i wybieralności w wyborach lokalnych we Francji; ich udział w wyborach do PE (art. 20, 21 i 22 TFUE) nie został jednak konstytucyjnie zakwestionowany. Ponadto Rada stwierdziła pośrednią sprzeczność i zastosowała konstrukcję naruszenia podstawowych przesłanek wykonywania suwerenności narodowej. Dotyczyło to z jednej strony przepisów o jednolitej walucie (unia gospodarczo-walutowa)⁸⁹, z drugiej zaś niektórych aspektów polityki wizowej UE wobec państw

⁸⁸ Conseil constitutionnel. Décision n° 92-308 DC du 9 avril 1992: « 13. Considérant qu'il résulte de ces textes de valeur constitutionnelle que le respect de la souveraineté nationale ne fait pas obstacle à ce que, sur le fondement des dispositions précitées du préambule de la Constitution de 1946, la France puisse conclure, sous réserve de réciprocité, des engagements internationaux en vue de participer à la création ou au développement d'une organisation internationale permanente, dotée de la personnalité juridique et investie de pouvoirs de décision par l'effet de transferts de compétences consentis par les Etats membres; 14. Considérant toutefois qu'au cas où des engagements internationaux souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle ».

⁸⁹ *Ibidem*: « 43. Considérant que (...) la mise en oeuvre d'une politique monétaire et d'une politique de change uniques suivant des modalités telles qu'un Etat membre se trouvera privé de compétences propres dans un domaine où sont en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

trzecich. Przekazanie kompetencji w niektórych sprawach wizowych (lista państw trzecich, których obywatele dotyczy obowiązek posiadania wizen) nie zostało konstytucyjnie zakwestionowane przez Radę w odniesieniu do czasu (1 stycznia 1996 r.), w którym w Radzie UE obowiązywać miał tryb jednomyślności, nawet jeśli w sytuacji nagłej, lecz tymczasowej dopuszczalne było odejście od niego na rzecz większości kwalifikowanej (art. 100 C ust. 1 i 2). Jeśli jednak, po tej dacie, traktat zezwalał na trwałe przejście do trybu większości kwalifikowanej (art. 100 C ust. 3), to Rada Konstytucyjna uznała, iż dochodzi do naruszenia podstawowych przesłanek wykonywania suwerenności narodowej⁹⁰.

Tym samym Rada zarysowała ogólnie kryteria, dotyczące podstawowych przesłanek wykonywania suwerenności narodowej. Z jednej strony jest to znaczenie (ciężar gatunkowy) dziedziny, której dotyczy zmiana traktatowa (np. jednolita waluta), z drugiej natomiast sposób wykonywania kompetencji przez instytucje wspólnotowe (np. polityka wizowa)⁹¹. Stosowanie tych kryteriów zależy od swobodnej oceny Rady. Doktryna francuska odwołuje się niekiedy do pojęcia regaliów (*droits régaliens*), jako najistotniejszych kompetencji państwa, związanych przede wszystkim z wymiarem sprawiedliwości, wojskowością, ochroną terytorium lub emisją waluty⁹². Zauważmy, iż w zmianach dokonanych przez Traktat z Maastricht przede wszystkim kwestia jednolitej waluty (jej emisja i kurs oraz niezależność EBC) wydaje się odpowiadać pojęciu przekazania kompetencji, ale już nie kwestia prawa wybierania i wybieralności dla obywateli państw członkowskich UE.

W rezultacie decyzji Rady w sprawie Traktatu z Maastricht wprowadzony został do konstytucji nowy tytuł XV, poświęcony sprawom Unii Europejskiej, zezwalający na członkostwo Francji w UE (w tym w unii gospodarczo-walutowej) oraz udział obywateli państw członkowskich Unii w wyborach lokalnych⁹³.

⁹⁰ *Ibidem*: « 49. Considérant que les engagements internationaux souscrits par les autorités de la République française ne sauraient affecter l'exercice par l'État de compétences qui relèvent des conditions essentielles de sa souveraineté ; que ne sont pas contraires à cette exigence les dispositions de l'article 100 C qui sont relatives à la détermination des pays tiers dont les ressortissants doivent être munis d'un visa lors du franchissement des frontières extérieures des Etats membres, dès lors qu'elles concernent la période antérieure au 1er janvier 1996 ; qu'en effet, la politique commune des visas à l'égard des pays tiers est décidée par le Conseil des ministres des Communautés à l'unanimité, sous la seule réserve de mesures de sauvegarde motivées par l'urgence et temporaires dans leurs effets ; qu'en revanche, l'abandon de la règle de l'unanimité à compter du 1er janvier 1996, comme le prévoit le paragraphe 3 de l'article 100 C pourrait conduire, en dépit des dispositions des paragraphes 4 et 5 du même article, à ce que se trouvent affectées des conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

⁹¹ Co do źródeł tej koncepcji zob. Conseil constitutionnel. Décision n° 70-39 DC du 19 juin 1970 : « Considérant, que dans le cas de l'espèce, elle [la décision du Conseil des Communautés européennes en date du 21 avril 1970, relative au remplacement des contributions financières des Etats membres par des ressources propres aux Communautés] ne peut porter atteinte, ni par sa nature, ni par son importance, aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

⁹² Zob. na przykład Conseil constitutionnel. Communiqué de presse, 2007-560 DC. La liste des droits régaliens peut varier selon les systèmes ou courants de pensées politiques: faire les lois, émettre de la monnaie (par la banque centrale), lever les impôts, lever une armée, faire la guerre, signer la paix, assurer la douane, assurer la sécurité intérieure, rendre la justice, accorder des grâces.

⁹³ Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992.

12. Powyższa linia orzecznicza znalazła kontynuację w decyzji Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Amsterdamu⁹⁴. Zdaniem Rady w nowym rozdziale IV TWE – dotyczącym wiz, azylu i imigracji – doszło do przekazania kompetencji materialnych, a także dopuszczono możliwość zmiany sposobu ich wykonywania na podstawie norm prawa wtórnego, co narusza podstawowe przesłanki wykonywania suwerenności narodowej.

Rada uznała jednak, iż w przypadku zachowania trybu jednomyślności w dziedzinach objętych nowym rozdziałem nie dochodzi do sprzeczności z konstytucją, mimo że sprawy te mają poważne znaczenie dla suwerenności narodowej. Sprzeczne natomiast z podstawowymi przesłankami wykonywania suwerenności narodowej jest zarówno automatyczne przejście od jednomyślności do trybu większościowego po upływie pięciu lat (ust. 4 art. 73 O), jak i takie przejście na podstawie decyzji Rady (ust. 2 art. 73 O), a także – co ciekawe – zastosowanie procedury współdecydowania⁹⁵.

Rada Konstytucyjna podkreśliła, iż stwierdzona przez nią w tych przypadkach sprzeczność z konstytucją wynika z osłabienia wpływu decyzyjnego Francji w wyniku pozbawienia jej możliwości składania wniosku prawodawczego, włączenia PE w proces prawotwórczy (współdecydowanie) oraz faktu, że przejście do trybu większościowego na podstawie decyzji Rady UE nie wymaga odrębnej akceptacji w trybie procedury krajowej (np. ratyfikacji) i tym samym nie podlega krajowej kontroli konstytucyjności⁹⁶.

Konsekwencją decyzji Rady była zmiana konstytucji francuskiej w postaci dodania nowych artykułów, zezwalających na przekazanie kompetencji w dziedzinie swobod-

⁹⁴ Conseil constitutionnel. Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997: « 9. Considérant (...) qu'appellent une nouvelle révision constitutionnelle les clauses du traité d'Amsterdam qui opèrent, au profit de la Communauté européenne, des transferts de compétences qui mettent en cause les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, soit que ces transferts interviennent dans un domaine autre que l'établissement de l'union économique et monétaire européenne ou que le franchissement des frontières extérieures communes, soit que ces clauses fixent d'autres modalités que celles prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992 pour l'exercice des compétences dont le transfert a été autorisé par l'article 88-2 précité ».

⁹⁵ Conseil constitutionnel. Décision n° 97-394 DC du 31 décembre 1997: « 23. Considérant que les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ne seront pas affectées pendant la période transitoire de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur du traité, au cours de laquelle, en application du premier paragraphe de l'article 73 O, les décisions du Conseil seront prises à l'unanimité et où les Etats membres conserveront le pouvoir d'initiative; 24. Considérant, en revanche, qu'au terme de cette période transitoire, en vertu du deuxième paragraphe de l'article 73 O, le Conseil statue sur proposition de la seule Commission, les Etats membres perdant ainsi le pouvoir d'initiative ; que, surtout, sur simple décision du Conseil prise à l'unanimité, l'ensemble des mesures intervenant dans les domaines précités, ou certaines d'entre elles, pourront être prises à la majorité qualifiée selon la procédure dite de 'codécision' prévue par l'article 189 B du traité instituant la Communauté européenne ; qu'un tel passage de la règle de l'unanimité à celle de la majorité qualifiée et à la procédure de 'codécision' ne nécessitera, le moment venu, aucun acte de ratification ou d'approbation nationale, et ne pourra ainsi pas faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité sur le fondement de l'article 54 ou de l'article 61, alinéa 2, de la Constitution; 25. Considérant que, dans ces conditions, et nonobstant les dispositions de l'avant-dernier alinéa de l'article 73 K, l'application des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 73 O pourrait conduire à ce que se trouvent affectées les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ».

⁹⁶ Co do opinii niemieckiego FTK zob. przyp. 46.

nego przepływu osób oraz artykułów dotyczących procedury współpracy rządu z parlamentem w sprawach UE⁹⁷.

13. W związku z wejściem w życie decyzji ramowej, dotyczącej Europejskiego Nakazu Aresztowania (ENA), Rada Stanu (*Conseil d'Etat*) stwierdziła, iż decyzja ta nie jest sprzeczna z konstytucją francuską. Zastrzegła jednak, iż w jej wykonaniu w prawie krajowym Francja potwierdzi – ze względu na polityczny charakter niektórych przestępstw – dopuszczalność odmowy dostarczenia osoby podejrzanej⁹⁸. Opinia ta uzasadniona była faktem, iż kwestię tę regulowała we Francji norma na poziomie konstytucyjnym. Zmiana konstytucji polegała na wprowadzeniu do niej art. 88-2 dotyczącego ENA⁹⁹.

14. Traktat nicejski, zawierający liczne zmiany instytucjonalne (w tym procedura głosowania i liczba głosów), czyli sposobu wykonywania przez Unię kompetencji, nie wywołał we Francji poważniejszych zastrzeżeń – nie pojawił się zatem wniosek do Rady Konstytucyjnej o zbadanie traktatu w trybie art. 54.

Traktat ten, począwszy od 1 stycznia 2005 r., przyznał każdemu państwu prawo do jednego komisarza (dotąd na duże państwa, w tym Francję, przypadają dwa miejsca). W Parlamencie Europejskim Francja otrzymała mniej miejsc niż Niemcy, rozszerzony został zakres stosowania procedury współdecydowania oraz zwiększyła się liczba decyzji podejmowanych w trybie większości kwalifikowanej. Na tle poprzednich orzeczeń brak francuskiej reakcji może wydać się zaskakujący.

15. Decyzja Rady Konstytucyjnej w sprawie Traktatu z Lizbony¹⁰⁰ potwierdziła wcześniejszą linię orzecniczą. Rada przypomniła, że wymaga zmiany konstytucji każde zobowiązanie międzynarodowe, które jest sprzeczne z konstytucją, narusza konstytucyjne prawa i obowiązki albo podstawowe przesłanki wykonywania suweren-

⁹⁷ Loi constitutionnelle n° 99-49 du 25 janvier 1999.

⁹⁸ Conseil d'Etat. Avis n° 368.282 du 26 septembre 2002 : « III. [I]l apparaît que si la transposition de la décision-cadre du 13 juin 2002 ne paraît pas se heurter à des obstacles d'ordre constitutionnel sur plusieurs points susceptibles a priori de susciter des interrogations, il en va différemment en ce qui concerne la prohibition de l'extradition à raison d'une infraction de nature politique. (...) [E]n dehors du cas de la France, la prohibition de l'extradition pour délits politiques est prévue par la Constitution italienne et par la Constitution espagnole, que d'autres États membres comme l'Allemagne, le Portugal, la Grèce ou la Finlande reconnaissent le droit d'asile ou prohibent l'extradition lorsque l'impartialité de la répression n'est pas assurée dans l'État requérant et qu'enfin, la prohibition de l'extradition pour une infraction politique est stipulée par la Convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. Toutefois, ces différents éléments ne permettent pas, en l'absence de jurisprudence de la Cour de Justice des communautés européennes sur ce point, d'inférer qu'il existerait en la matière un principe général de l'ordre juridique communautaire ayant la même force juridique que le traité sur l'Union européenne et s'imposant par là même comme une règle d'interprétation de la décision-cadre dans un sens garantissant le respect du principe constitutionnel mentionné ci-dessus. IV. Il résulte de ce qui précède que la transposition en droit français de la décision-cadre du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres nécessite, au préalable, une modification de la Constitution ».

⁹⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003.

¹⁰⁰ Conseil constitutionnel. Décision n° 2007-560 DC du 20 décembre 2007.

ności narodowej. Istotna jest tu zarówno dziedzina, jak i sposób wykonywania przez Unię jej kompetencji¹⁰¹.

Co się tyczy praw podstawowych Rada stwierdziła, iż treść Karty Praw Podstawowych oraz jej skutki dla wykonywania suwerenności narodowej nie prowadzą do sprzeczności z konstytucją. Rada przypominała też, iż dla przystąpienia Unii do europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności niezbędna jest akceptacja przez wszystkie państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

W odniesieniu do kompetencji i funkcjonowania UE Rada ustosunkowała się¹⁰² do (1) przekazania Unii nowych kompetencji władczych, 2) nowych traktatowych sposobów wykonywania kompetencji władczych przekazanych uprzednio, (3) przejścia od początkowego (traktatowego) trybu jednomyślności do większości kwalifikowanej na mocy przyszłego aktu prawa wtórnego instytucji UE oraz (4) uproszczonej procedury zmian traktatów założycielskich. Wszystkie te przypadki Rada zakwalifikowała jako „nieodłącznie związane z wykonywaniem suwerenności narodowej” (*inhérentes à l'exercice de la souveraineté nationale*), a związanie się takimi przepisami traktatowymi wymagało uprzedniej zmiany konstytucji.

Do pierwszej kategorii Rada zaliczyła artykuły 75, 77, 79 ust. 2(d), 81, 82 i 83 TFUE (wszystkie w obszarze dawnego III filaru), w których Traktat przewiduje przekazanie kompetencji i stosowanie zwykłej procedury ustawodawczej. Zbliżony pogląd dotyczył art. 86 TFE (ustanowienie prokuratury europejskiej), mimo iż stosuje się tu specjalną procedurę ustawodawczą.

W przypadku drugiej kategorii chodziło o sytuację, w której Traktat z Lizbony zmienia sposób wykonywania przekazanych już uprzednio kompetencji przez odejście w Radzie UE od trybu jednomyślności do większości kwalifikowanej, przez włączenie Parlamentu Europejskiego do procesu decyzyjnego (który to organ „nie jest emanacją suwerenności narodowej”) oraz przez pozbawienie państw członkowskich samodzielnego prawa wnoszenia wniosków aktów prawodawczych (wyłączość w tej mierze Komisji).

Co się tyczy trzeciej kategorii, objęła ona przypadki (np. art. 31 ust. 3 TUE, art. 82 ust. 2d, art. 83 ust. 1 akapit 3 TFUE), gdy w wyniku aktu prawa wtórnego (wymagającego nawet jednomyślności w Radzie UE) następuje przejście od trybu jednomyślności do większości kwalifikowanej bez odrębnej akceptacji w trybie procedury krajowej, co skutkuje brakiem krajowej kontroli konstytucyjności.

Czwarta kategoria dotyczyła art. 48 ust. 6 i 7 TUE, czyli uproszczonej procedury zmian traktatów założycielskich w drodze aktów prawa wtórnego. W przypadku ust. 6 sprzeczność nie istnieje, ponieważ mamy tu do czynienia z odesłaniem do akceptacji

¹⁰¹ *Ibidem*: « 9. Considérant, toutefois, que, lorsque des engagements souscrits à cette fin contiennent une clause contraire à la Constitution, remettent en cause les droits et libertés constitutionnellement garantis ou portent atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale, l'autorisation de les ratifier appelle une révision constitutionnelle; (...) 15. Considérant qu'appellent une révision constitutionnelle les clauses du traité qui transfèrent à l'Union européenne des compétences affectant les conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale dans des domaines ou selon des modalités autres que ceux prévus par les traités ».

¹⁰² *Ibidem*, motywy 14 do 27.

zgodnie z krajowymi wymogami konstytucyjnymi. Zdaniem Rady niezgodność z konstytucją pojawia się natomiast w kontekście ustępu 7 art. 48.

Podobnie jak w Niemczech, Rada orzekła o konieczności uzupełnienia konstytucji w związku z nowymi kompetencjami parlamentu w kontekście sprzeciwu lub skargi do TSUE w przypadku uproszczonej zmiany traktatów lub stosowania zasady pomocniczości. W rezultacie konstytucja została uzupełniona o dwa nowe artykuły (88-6 i 88-7 w aktualnej numeracji). Sprecyzowanie zasady subsydiarności i związane z tym procedury nie mają jednak bezpośredniego związku z przekazaniem kompetencji na rzecz Unii. W rezultacie zawarcia Traktatu z Lizbony doszło zatem we Francji do kolejnej zmiany konstytucji¹⁰³.

16. Z powyższych wywodów płynie wniosek, iż w przypadku wystarczającego zabezpieczenia wpływu Francji na unijny proces decyzyjny (np. jednomyślność w Radzie UE) Rada Konstytucyjna nie dostrzega sprzeczności prawa Unii z konstytucją. Innymi słowy, przekazanie Unii danej kompetencji z zachowaniem trybu jednomyślności w Radzie UE nie jest sprzeczne z konstytucją, jeśli natomiast tryb ten, dotyczący tej samej kompetencji, ma być w późniejszym okresie zastąpiony procedurą większości kwalifikowanej, to pojawia się sprzeczność. Tym samym Rada Konstytucyjna dostrzega sprzeczność konstytucyjną w kontekście nie tyle przekazania kompetencji materialnej, co sposobu jej wykonywania przez Unię (zapewnienie decydującego wpływu Francji).

Stanowisko Rady wydaje się w powyższych przypadkach dyskusyjne, ponieważ państwo nie ma w tej sytuacji nic do przekazania. Głosowanie ważone i tryb większości kwalifikowanej, a także rozszerzenie zakresu stosowania dowartościowującej rolę PE zwykłej procedury ustawodawczej (dawniej współdecydowania) wyrażają wolę wzmocnienia unijnej demokracji oraz skuteczności działania Unii. Utożsamianie suwerenności z jednomyślnością (prawem weta) świadczy o braku zrozumienia przemian rzeczywistości międzynarodowej, znajdujących odzwierciedlenie między innymi w integracji europejskiej. Gdyby tak było, to w organizacjach międzynarodowych relację między suwerennością a demokracją trzeba by uznać za nieprzezwycięzalną sprzeczność, a weto lub tzw. kompromis luksemburski z 1966 r.¹⁰⁴ za idealne rozwiązanie. Tego rodzaju wkład doktrynalny trudno uznać za budujący.

¹⁰³ Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution.

¹⁰⁴ Konkluzje nadzwyczajnego posiedzenia Rady z 29 stycznia 1966 r.: „1. Jeśli w przypadku decyzji, które mogą być podjęte większością głosów na wniosek Komisji, wchodzi w grę bardzo ważne interesy jednego lub kilku partnerów, członkowie Rady będą się starać, aby w rozsądnym terminie osiągnąć rozwiązania, które mogłyby zostać zaakceptowane przez wszystkich członków Rady z poszanowaniem ich wzajemnych interesów i interesów Wspólnoty, zgodnie z art. 2 Traktatu. 2. Co się tyczy poprzedniego ustępu, delegacja francuska uważa, iż gdy chodzi o bardzo ważne interesy, dyskusja powinna trwać do momentu osiągnięcia jednomyślności. 3. Sześć delegacji stwierdza, że utrzymuje się rozbieżność co do tego jak postąpić w przypadku gdy nie uda się osiągnąć całkowitej zgodności stanowisk. 4. Sześć delegacji stwierdza jednak, że ta rozbieżność nie przeszkadza podjęciu prac przez Wspólnotę, zgodnie z normalną procedurą”.

17. Kolejnym etapem rozważań prawnych we Francji była ratyfikacja zmiany art. 136 TFUE, a także ściśle z nią związanego Traktatu o ustanowieniu EMS. Ratyfikacji poddano również Traktat fiskalny.

17.1. Decyzja Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE¹⁰⁵ podjęta została w trybie art. 48 ust. 6 TUE, czyli uproszczonej procedury zmian TFUE¹⁰⁶. Z treści tego artykułu wynika jasno, iż ma on ograniczony zakres rzeczowy oraz że uchwalona na jego podstawie decyzja nie może zwiększać kompetencji Unii. Parlament Europejski, konsultowany w sprawie powyższej zmiany, wyraził akceptującą opinię wskazując jednak, iż możliwe były również inne sposoby i traktatowe podstawy prawne¹⁰⁷.

Rząd francuski rekomendował ratyfikację zmiany art. 136 TFUE w trybie art. 53 konstytucji¹⁰⁸, a jego propozycja nie spotkała się ze sprzeciwem w parlamencie¹⁰⁹. Rada Konstytucyjna nie miała kompetencji do badania legalności wspomnianej decyzji Rady Europejskiej. Potencjalnie mogłaby się tylko ustosunkować do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację przez prezydenta, do czego jednak nie doszło. Innymi słowy, decyzja Rady Europejskiej nie wywołała we Francji kontrowersji.

17.2. Parlament francuski udzielił też akceptacji na ratyfikację traktatu o EMS¹¹⁰. Jego zgodność z konstytucją nie była przedmiotem wniosku do Rady Konstytucyjnej. W parlamencie uchwalono trzy powiązane ze sobą ustawy, dotyczące zgody na ratyfikację zmiany art. 136 TFUE¹¹¹, na ratyfikację traktatu o EMS¹¹² oraz zmiany odpo-

¹⁰⁵ Zob. przyp. 39.

¹⁰⁶ Zob. przyp. 38.

¹⁰⁷ Résolution du Parlement européen du 23 mars 2011 sur le projet de décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro (00033/2010 – C7-0014/2011 – 2010/0821(NLE)), Dz.Urz. UE 2012 C 247 E/08 (17.8.2012).

¹⁰⁸ Assemblée Nationale. Projet de loi autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, présenté au nom de M. François Fillon, Premier ministre, par M. Alain Juppé, ministre d'État, ministre des Affaires étrangères et européennes (le 8 février 2012) : « Cette décision, étant relative à l'organisation internationale, est soumise au Parlement en vertu de l'article 53 de la Constitution ».

¹⁰⁹ Loi n° 2012-323 du 7 mars 2012 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, JORF n° 0058 du 8 mars 2012, p. 4314, texte n° 8.

¹¹⁰ Rapport (enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2012) fait au nom de la commission des Affaires étrangères sur: – le projet de loi n° 4337 (procédure accélérée) autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne un mécanisme de stabilité pour les États membres dont la monnaie est l'euro, et – le projet de loi n° 4336 (procédure accélérée) autorisant la ratification du traité instituant le mécanisme européen de stabilité, par M. Henri Plagnol, député; Sénat. Rapport n° 395 (2011-2012) de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 février 2012.

¹¹¹ Loi n° 2012-323 du 7 mars 2012 autorisant la ratification de la décision du Conseil européen modifiant l'article 136 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JORF n° 0058 du 8 mars 2012, p. 4314, texte n° 8.

wiedniej ustawy finansowej. Zgody na ratyfikację udzielono, zgodnie z propozycją rządu, w trybie art. 53 konstytucji¹¹³. Krytyczne głosy pojawiły się we Francji wśród parlamentarzystów lewackich, podnoszących zarzut przekazania „suwerenności budżetowej”¹¹⁴.

Przypomnijmy, że wątpliwości co do zgodności traktatu o EMS z prawem Unii zostały rozwiane przez TSUE w orzeczeniu z 27 listopada 2012 r.¹¹⁵

17.3. Kilka miesięcy po uchwaleniu ustaw związanych ze zmianą art. 136 TFUE oraz EMS do Rady Konstytucyjnej wpłynął wniosek prezydenta Francji o zbadanie zgodności Traktatu fiskalnego z konstytucją. Rada skoncentrowała się na treści artykułu 3 TF.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 państwa-strony zobowiązują się do zrównoważenia średnioterminowego salda strukturalnego deficytu publicznego, którego pułap wyznaczony jest na poziomie 0,5% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych. W przypadku stwierdzenia znacznych odchyień od tego prognozy, państwa zobowiązują się do automatycznego uruchomienia mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 1e).

Rada Konstytucyjna uznała, że materia ta podlega już regulacji na podstawie art. 126 TFUE i Protokołu 12 do Traktatu z Lizbony, a także przepisów Paktu stabilności i wzrostu. Zdaniem Rady Traktat fiskalny zawiera tylko normy precyzujące i wzmacniające istniejącą kontrolę, które nie pozbawiają państw członkowskich ich kompetencji w polityce gospodarczej i budżetowej, chociaż wprowadzają ściślejszy nadzór. W związku z powyższym Rada stwierdziła jednoznacznie, iż w art. 3 ust. 1 nie dochodzi do przekazania kompetencji i nie narusza on podstawowych przesłanek wykonywania suwerenności narodowej¹¹⁶.

¹¹² Loi n° 2012-324 du 7 mars 2012 autorisant la ratification du Traité instituant le mécanisme européen de stabilité, JORF n° 0058 du 8 mars 2012, p. 4314, texte n° 9.

¹¹³ Rapport Bricq (przyp. 110), punkt IV(A)(1).

¹¹⁴ Zob. Sénat. Séance du 28 février 2012 (compte rendu intégral des débats) – Mme Éliane Assassi, membre du groupe communiste républicain et citoyen: « Le mécanisme européen de stabilité (...) est contraire à certaines des valeurs constitutionnelles qui fondent notre République. (...) Ceux qui refusent ici d'admettre que transférer la souveraineté budgétaire aux autorités européennes constitue une attaque frontale contre ce principe démocratique sont, au mieux, dans le déni et, au pire, dans la dissimulation, voire dans la manipulation. Or, je pense l'avoir démontré, le MES organise concrètement ce transfert de souveraineté puisque, pour pouvoir en bénéficier en cas de difficultés financières aiguës, il faudra se soumettre aux conditions de la Commission européenne en matière de politique économique et sociale. À cet égard, et cela a déjà été expliqué, ces deux traités constituent un coup de force contre la souveraineté nationale et populaire pour imposer l'austérité aux peuples, à leurs représentants et à leurs gouvernements ».

¹¹⁵ Zob. przypisy 40, 52 i 74.

¹¹⁶ Conseil constitutionnel. Décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012 : « 16. (...) Considérant (...) que les stipulations du paragraphe 1 de l'article 3 du traité reprennent les dispositions prévues par ces règlements et abaissent, en outre, de 1% à 0,5% du produit intérieur brut cet objectif de moyen terme ; qu'ainsi, ces stipulations reprennent en les renforçant les dispositions mettant en oeuvre l'engagement des États membres de l'Union européenne de coordonner leurs politiques économiques en application des articles 120 à 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ; qu'elles ne procèdent pas à des transferts de compétences en matière de politique économique ou budgétaire et n'autorisent pas de tels transferts ; que, pas plus que les engagements antérieurs de discipline budgétaire, celui de respecter ces nouvelles règles ne porte atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté ».

Jeśli idzie o art. 3 ust. 2 przewiduje się w nim, iż „zasady zawarte w ustępie 1, zaczynają obowiązywać w prawie krajowym (...) na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę możliwości rangi konstytucyjnej [*wariant pierwszy*, JK], albo w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych” [*wariant drugi*, JK]¹¹⁷. Jest to sformułowanie pozostawiające państwu margines swobody. Ustanowienie mechanizmu korygującego w prawie krajowym następuje „w oparciu o wspólne zasady, które przedstawi Komisja Europejska, dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i harmonogramu działań naprawczych, jakie mają zostać podjęte, również w przypadku wyjątkowych okoliczności, oraz roli i niezależności instytucji, które na poziomie krajowym odpowiedzialne są za monitorowanie przestrzegania zasad zawartych w ustępie 1. Mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych” (art. 3 ust. 2 TF).

W artykule 3 ust. 2 pojawiają się zatem dwa warianty obowiązywania w porządku krajowym zasady zrównoważonego budżetu. Dla Rady Konstytucyjnej problemem stał się zwrot dotyczący „wiązących i trwałych przepisów krajowych”. Słowo „wiązących” (*contraignant*) rozumiane było przez Radę jako nakazujących i mających wyższą rangę. Otóż zwykle ustawy dotyczące finansów publicznych i ubezpieczeń społecznych uchwalane są we Francji w cyklu rocznym, jednak z uwzględnieniem wieloletnich celów zawartych w ramach tzw. ustaw programowych oraz ustaw organicznych¹¹⁸. We francuskim systemie konstytucyjnym (podobnie jak w niektórych innych państwach) ustawy organiczne są niższe rangą od konstytucji, lecz wyższe od pozostałych ustaw. Gdyby zatem przyjąć pierwszy wariant, to – zdaniem Rady – należałoby dokonać zmiany konstytucji.

W drugim natomiast wariantcie mowa jest o zagwarantowaniu wspomnianych zasad w inny sposób. Zdaniem Rady, wywiązanie się z tych zobowiązań możliwe jest w drodze uchwalenia odpowiednich ustaw organicznych, co nie wymaga zmiany konstytucji¹¹⁹. Władze francuskie poszły tym tropem.

Analizując pozostałe przepisy Traktatu fiskalnego Rada nie dostrzegła w nich istotnych z konstytucyjnego punktu widzenia elementów. Co do tzw. odwróconej większości kwalifikowanej w Radzie UE zauważyła, iż nie mamy w tym przypadku do czynienia z przejściem od trybu jednomyślności do procedury większości kwalifikowanej¹²⁰.

¹¹⁷ “[P]rovisions of binding force and permanent character, preferably constitutional, or otherwise guaranteed to be fully respected and adhered to throughout the national budgetary processes”; “[D]ispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon”.

¹¹⁸ Konstytucja Francji, art. 46, 47, 47-1.

¹¹⁹ Conseil constitutionnel. Décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012 : « 28. Considérant qu’il résulte de tout ce qui précède que, si, pour respecter l’engagement énoncé au paragraphe 1 de l’article 3, la France fait le choix de prendre, sur le fondement de la seconde branche de l’alternative de la première phrase du paragraphe 2 de l’article 3, des dispositions organiques ayant l’effet imposé par ce paragraphe 2, l’autorisation de ratifier le traité ne devra pas être précédée d’une révision de la Constitution ».

¹²⁰ *Ibidem*, motyw 34.

Mimo że niektóre przepisy TF dotyczą istotnych spraw gospodarczych i budżetowych Rada nie dostrzegła sprzeczności z konstytucją – ani bezpośrednio, ani pośrednio. Podobnie rzecz się miała wcześniej w przypadku jej decyzji w sprawie Traktatu z Maastricht, w której nie zakwestionowała treści Protokołu nr 5 (jego kontynuacją jest Protokół nr 12 do Traktatu z Lizbony). Nie ulega wątpliwości, że niektóre z tych przepisów, na przykład obniżanie progu dopuszczalnego deficytu publicznego lub ściślejsza kontrola zadłużenia publicznego, mają wpływ na politykę państwa. Nie ma tu jednak różnicy w porównaniu z wieloma innymi międzynarodowymi zobowiązaniami państwa. W tym kontekście nie dochodzi zatem do przekazania kompetencji.

18. W aktualnej wersji konstytucji francuskiej nie pojawia się termin „przeniesienie (przekazanie) kompetencji”, chociaż Rada Konstytucyjna posługuje się tym pojęciem, lecz go nie definiuje. W przeciwieństwie do konstytucji niemieckiej lub polskiej, konstytucja francuska nie zawiera przepisu wymagającego specjalnej większości parlamentarnej dla wyrażenia zgody na związanie się zobowiązaniem międzynarodowym kwalifikowanym jako przekazanie kompetencji. W rezultacie mamy do czynienia tylko z dwoma wariantami: zmiany konstytucji albo braku tej zmiany.

Rada odwołuje się często do suwerenności narodowej, przy czym użycie tego pojęcia wydaje się mało trafne i nieprecyzyjne. Koncentrując się na suwerenności Rada chroni pełnię władztwa państwowego, podczas gdy orzecznictwo niemieckiego FTK kładzie nacisk na demokrację, czyli ochronę władzy ludu (parlamentu). Mamy tu do czynienia z różną perspektywą postrzegania podobnych sytuacji prawnych.

Dla praktyki francuskiej charakterystyczne jest, iż badanie zgodności z konstytucją poprzedza zgodę parlamentu na związanie się zobowiązaniem międzynarodowym. W przypadku stwierdzenia przez Radę bezpośrednio albo pośrednio sprzeczności zobowiązania międzynarodowego z konstytucją, związanie się nim (ratyfikacja) musi być poprzedzone jej zmianą (art. 54 i 89).

Bezpośrednia sprzeczność wymaga uchylecia albo korekty konkretnej normy konstytucyjnej. Z kolei sprzeczność pośrednia (naruszenie tzw. podstawowych przesłanek wykonywania suwerenności narodowej) prowadzi do uzupełnienia tekstu konstytucji w formie normy zezwalającej. W tym ostatnim przypadku ocena Rady opiera się na kryteriach znaczenia danej dziedziny, sposobu wykonywania kompetencji przez Unię oraz wpływu konkretnej regulacji unijnej na konstytucję i wykonywanie władztwa państwowego.

Skutki prawne sprzeczności konstytucyjnej sanowane są z reguły w kazuistyczny sposób w drodze zmiany przepisów tytułu XV, w którym – przykładowo – wymienia się kolejne nazwy traktatów unijnych, wiążących Francję. W początkowym etapie wymieniano w artykule 88-1 z nazwy i daty popisania traktaty o Wspólnotach Europejskich i o Unii Europejskiej, potem kolejne wersje traktatów założycielskich, a obecnie Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 13 grudnia 2007 r. Inne artykuły tytułu XV (zwłaszcza 88-4 do 88-7) mają charakter proceduralny i dotyczą współpracy organów francuskich w sprawach Unii oraz

kompetencji parlamentu w kwestiach związanych ze sprzeciwem wobec niektórych aktów instytucji UE.

III. Przekazanie kompetencji w prawie i praktyce RP

19. W artykule 90 ust. 1 Konstytucji RP czytamy: „1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. 2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, 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”. W ust. 3 przewidziano tryb specjalny: „Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125”. Zgodnie z ust. 4: „Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”.

Przyjęcie definicji przekazania kompetencji jest niezbędne dla właściwego stosowania art. 90. Sama konstytucja nie precyzuje tego pojęcia, wynika z niej jednak, że nie w każdym traktacie dochodzi do przekazania kompetencji. Gdyby miało być inaczej, to art. 89 ust. 1 byłby przynajmniej w części zbędny. Tryb z art. 90 przewidziany został niewątpliwie dla najpoważniejszych przypadków związania się przez Polskę normami prawa międzynarodowego – progi większości są w tym przypadku wyższe niż dla uchwalenia zmian Konstytucji RP¹²¹. Tym samym art. 90 nie powinien być interpretowany rozszerzająco i trudno zakładać, iż każda wątpliwość co do trybu związania się miałyby skutkować stosowaniem art. 90.

Z orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK) wynika, że przekazanie w trybie art. 90 musi być zgodne z Konstytucją RP i nie może naruszać fundamentów ustrojowych demokratycznego państwa prawa. Trybunał definiuje przekazanie kompetencji w sposób negatywny, koncentrując się na wymienieniu nieprzekraczalnych granic takich jak zachowanie tożsamości narodowej (państwowej) i suwerenność¹²².

20. W praktyce rządu i parlamentu dostrzegamy niekiedy pewne różnice stanowisk, co z jednej strony wynika z braku definicji prawnej przeniesienia kompetencji, o którym mowa w art. 90 Konstytucji, z drugiej zaś ze względów pozaprawnych.

20.1. Zgoda na związanie się Traktatem akcesyjnym oraz Traktatem rewizyjnym z Lizbony zapadła w trybie art. 90¹²³. W obu przypadkach zastosowano ten tryb ze

¹²¹ Art. 235. „4. Ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”.

¹²² Zob. punkt 24.2.

¹²³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 28 lutego 2008 r. w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, MP, 2008.19.197.

względu na przekazanie niektórych kompetencji na rzecz w Unii¹²⁴, nie skutkowało to jednak koniecznością zmiany Konstytucji. Dodajmy, że zgody na związanie się Traktatem akcesyjnym udzielono w wyniku referendum.

20.2. Konieczność zmiany Konstytucji wyniknęła z decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (ENA) i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi. Do zmiany tej (w kontekście wydawania własnych obywateli – art. 55 Konstytucji RP) doszło w 2006 r. dopiero pod wpływem wyroku Trybunału Konstytucyjnego¹²⁵. Korekty konstytucyjnej nie dokonano wcześniej w związku z ratyfikacją Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, a przyczyną były względy pozaprawne (ówczesna koalicja postanowiła uniknąć debaty nad zmianą Konstytucji RP).

20.3. W orzeczeniu z 11 maja 2005 r. w sprawie Traktatu akcesyjnego Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że Polska „akceptując jurysdykcję Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wyraziła zgodę na przekazanie pewnych kompetencji jurysdykcyjnych, stanowiących do tej pory wyłączną domenę sądów krajowych”¹²⁶. Stwierdzenie to jest wątpliwe, ponieważ poddając się kontroli ETPC Polska nie zrezygnowała z kompetencji swoich sądów (jurysdykcja Trybunału ma odrębny charakter), również do orzekania w sprawach naruszenia europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Polska zobowiązała się jedynie do przestrzegania standardów określonych w Konwencji, poddała wykonywanie swych kompetencji kontroli międzynarodowego organu (z reguły po wyczerpaniu krajowego toku instancji) oraz zgodziła się, by jej obywatele mogli pozywać RP przed sądem międzynarodowym. Jurysdykcja ETPC jest typowym przykładem ograniczenia kompetencji państwa, lecz nie przekazania kompetencji.

20.4. Co do innych sytuacji, w 2001 r. proponowano (bez powodzenia) zastosować art. 90 Konstytucji do ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 1998 r., a w 2009 r. do polsko-amerykańskiej umowy w sprawie tarczy antyrakietowej z 2008 r.¹²⁷ W obu sprawach rząd i parlament uznały, iż nie mamy do czynienia z przekazaniem kompetencji i w konsekwencji zastosowano tryb z art. 89 ust. 1.

20.5. W przypadku tzw. Protokołu hiszpańskiego¹²⁸ pojawiły się w 2010 r. kontrowersje co do trybu związania się nim (art. 89 ust. 1 czy też art. 90). Istota treści

¹²⁴ Uzasadnienie wniosku o ratyfikację Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Traktat z Lizbony), Druk sejmowy nr 280 z 25 lutego 2008 r.

¹²⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 kwietnia 2005 r. (P 1/05); Ustawa z 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 55) (Dz.U. 2006.200.1471).

¹²⁶ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04) w sprawie Traktatu akcesyjnego, pkt 8.1.

¹²⁷ Zob. przypis 2.

¹²⁸ Ustawa z 20 stycznia 2011 r. o ratyfikacji Protokołu zmieniającego protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do Traktatu o Unii Europejskiej, do Traktatu o funkcjonowaniu Unii

tego Protokołu sprowadzała się do tymczasowej zmiany liczby posłów do Parlamentu Europejskiego. W rezultacie procentowy udział przedstawicieli polskich zmniejszył się przejściowo z 6,793% do 6,763%, co oznaczać miało osłabienie wpływu deputowanych wybranych w Polsce, a jednocześnie przeniesienie kolejnej porcji polskiej suwerenności na UE – względy wymagające rzekomo zastosowania art. 90¹²⁹. Mimo opinii wskazujących na przeniesienie kompetencji i konieczność zastosowania art. 90 ustawę uchwalono w trybie art. 89 ust. 1. Sejm udzielił tej zgody przygniatającą większością głosów (za – 423, przeciw – 0, wstrzymujący się – 2, nie głosowało – 34).

20.6. Spory pojawiły się również na tle związania się traktatami dotyczącymi przystąpienia do Unii nowych państw członkowskich.

Sejm udzielił zgody w trybie art. 89 ust. 1 na ratyfikację Traktatu z 25 kwietnia 2005 r. o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii do UE. W uzasadnieniu rządowym stwierdza się: „Brak jest podstaw do zastosowania w tym przypadku trybu określonego w art. 90 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, przewidującego szczególne wymogi w przypadku, gdy Rzeczpospolita Polska przekazuje kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego. Przedmiotowy Traktat nie przekazuje nowych kompetencji na rzecz Unii Europejskiej, ani w sposób zasadniczy nie zmienia sposobu wykonywania kompetencji już istniejących”¹³⁰. Rząd przypomniał też, iż „w żadnym z państw członkowskich wyrażenie zgody na związanie się traktatem o przystąpieniu nowych państw do Unii Europejskiej (lub wcześniej do Wspólnoty) nie nastąpiło w trybie specjalnie przewidzianym dla przekazania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej”¹³¹. Ustawę uchwalono prawie bez sprzeciwu (za – 426, przeciw – 1, wstrzymujący się – 1)¹³².

W kwestii Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Chorwacji do Unii Europejskiej (Bruksela, 9 grudnia 2011 r.) rząd RP zaproponował taki sam tryb jak w przypadku Bułgarii i Rumunii¹³³, nie wglębiając się w szczegółowe uzasadnienie prawne wyboru tego trybu. Zakwestionowała to opozycja parlamentarna wskazując na konieczność zastosowania art. 90, a to ze względu na zmianę siły głosów poszczególnych państw, w tym Polski, w wyniku przystąpieniu Chorwacji, a tym samym zredukowanie wpływu RP na wykonywanie kompetencji przekazanych na rzecz

Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, sporządzonego w Brukseli 23 czerwca 2010 r. (Dz.U. 2011.48.244).

Protokół zmieniający 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 (Dz.U. 2011.260.1555).

¹²⁹ C. Mik, *W sprawie trybu ratyfikacji tzw. Protokołu hiszpańskiego*, „Przegląd Sejmowy”, 3(104)/2011, s. 133-136.

¹³⁰ Druk sejmowy nr 330 z 16 lutego 2006 r.

¹³¹ *Ibidem*.

¹³² Ustawa z 10 marca 2006 r. o ratyfikacji Traktatu dotyczącego przystąpienia Republiki Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej, sporządzonego w Luksemburgu 25 kwietnia 2005 r. (Dz.U. 2006.79.548).

¹³³ Druk sejmowy nr 460 z 5 czerwca 2012 r.

Unii¹³⁴. Sejm odrzucił wniosek opozycji i uchwalił ustawę¹³⁵ w trybie art. 89 ust. 1 (za – 431, przeciw – 0, wstrzymujący się – 1).

Z podobnymi sporami mieliśmy do czynienia również w Niemczech. W związku z przyjmowaniem Bułgarii i Rumunii rząd RFN zaproponował uchwalenie przez parlament ustawy w zwykłym dla traktatów trybie, czyli zgodnie z art. 59 ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej. Sprzeciwił się temu Bundesrat, który uważał, iż wspomniany traktat akcesyjny powoduje zmianę pozycji i wpływu RFN na podejmowanie decyzji w wyniku zmiany liczby posłów do PE oraz zmiany liczby głosów ważonych, co wpływa na treść Ustawy Zasadniczej¹³⁶. W związku z powyższym Bundesrat opowiadał się za zastosowaniem art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ (większość specjalna 2/3). Rząd sprzeciwił się tej opinii stwierdzając, że zmiana ta nie wpływa na treść UZ i że nie dochodzi w tym przypadku do przeniesienia kompetencji. Zdaniem rządu, kwestia wpływu

¹³⁴ Druk sejmowy nr 500 z 20 czerwca 2012 r. (wniosek poselski opozycji): „Polska przekazała część kompetencji suwerennych władz państwowych organom organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej, które miały egzekwować tę przekazaną część polskiej suwerenności według ustalonych zasad. Do zasad tych należy też siła głosów poszczególnych państw w Radzie Unii Europejskiej, wedle porządku, który w przypadku akcesji Polski do Unii Europejskiej zapisany był w Traktacie z Nicei. Zasady te były zmieniane do tej pory tylko raz: w Traktacie z Lizbony (w trybie odroczonym czasowo) – wówczas to Sejm i Senat RP stosowały do ratyfikacji tegoż Traktatu przepisy art. 90 Konstytucji RP. Obecnie, w związku z planowaną akcesją Republiki Chorwacji, ulegnie zmianie siła polskich głosów ważonych w Radzie UE, poprzez dodanie głosów nowego kraju członkowskiego (nie przewidzianych ani w Traktacie z Nicei ani w Traktacie z Lizbony) oraz ustalenie nowej wartości ilości głosów niezbędnych do podjęcia decyzji większościowej w Radzie UE. Zmiany te powodują zmniejszenie relatywnej siły Polski, a zatem ulegnie zmniejszeniu w wymierny sposób kontrola Rzeczypospolitej Polskiej nad wykonywaniem kompetencji scedowanych przez nią na rzecz organów Unii Europejskiej. Tym samym, wraz z nowymi wielkościami głosów w Radzie, Polska przekazuje pewien zakres swego władztwa na rzecz tego organu Unii”.

¹³⁵ Ustawa z 14 września 2012 r. (Dz.U. 2012.1135).

¹³⁶ Bundestag Drucksache 16/2293 (21.07.2006) – Stellungnahme des Bundesrates: „Durch den Beitritt verschieben sich im Ergebnis Stellung und Gewicht der Bundesrepublik Deutschland im institutionellen Gefüge der EU. Das relative Stimmengewicht Deutschlands insbesondere im Rat und damit die Möglichkeiten seiner Einflussnahme bei der Ausübung der auf die EU übertragenen Hoheitsrechte verändern sich. Dies stellt eine wesentliche Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU dar, durch die das GG seinem Inhalt nach geändert bzw. ergänzt wird. Somit ist die Zustimmung des Bundesrates mit zwei Dritteln seiner Stimmen erforderlich“ (S. 299-300).

Gegenäußerung der Bundesregierung: „Die Änderung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union infolge des Beitrittsvertrags beschränkt sich auf die beitriffsbedingte Anpassung der organisatorischen Regelungen in den Verträgen. (...) Eine materielle Änderung der Verträge ist damit nicht verbunden, weil eine Erweiterung der Hoheitsbefugnisse der EU im Verhältnis zu ihren Mitgliedstaaten damit nicht einhergeht. (...) Die organisatorischen Neuregelungen haben keine verfassungsändernde Wirkung. (...) Solange die Erweiterung der EU nicht zu einer strukturellen Minderung direkter Einwirkungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten führt, kommt es nicht zu Verschiebungen im Rechte- und Pflichtenverhältnis zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. Die Minderung der Möglichkeiten Deutschlands, innerhalb der EU Mehrheiten bzw. Sperrminoritäten zustande zu bringen, liegt unterhalb dieser Schwelle und führt nicht zu rechtlichen Einbußen. Der mit jedem Beitritt weiterer Mitgliedstaaten verbundene Verlust an Durchsetzungsmöglichkeiten mitgliedstaatlicher Interessen entfaltet ausschließlich politische Bedeutung. Gegen die Anwendung des Artikels 23 Abs. 1 Satz 3 GG spricht schließlich auch der Normzweck. Das darin aufgestellte Erfordernis verfassungsändernder Mehrheiten nach Artikel 79 Abs. 2 GG und Artikel 79 Abs. 3 GG ist eng auszulegen, um der Norm des Artikels 23 GG nicht ihren integrierenden Charakter zu nehmen“ (S. 301).

państwa na proces decyzyjny ma znaczenie wyłącznie polityczne. Ustawę uchwalono w początkowo proponowanym trybie art. 59¹³⁷.

Spory z Bundesratem zaistniały już wcześniej w kontekście rozszerzania składu członkowskiego Unii o 10 państw, w tym Polskę – argumenty były te same, co w przypadku członkostwa Bułgarii i Rumunii. Bundestag udzielił wówczas zgody na ratyfikację w zwykłym dla traktatów trybie (art. 59 UZ)¹³⁸.

Parlament francuski wyraził bez problemów prawnych zgodę na ratyfikację traktatu o członkostwie Bułgarii i Rumunii¹³⁹. Inną, uzasadnioną *par excellence* politycznie kwestią jest wymóg sformułowany w Konstytucji francuskiej, aby dla przyjęcia przyszłych państw członkowskich stosować we Francji procedurę referendum¹⁴⁰.

W świetle powyższych uwag można sądzić, iż w sprawach dotyczących traktatów akcesyjnych utrwała się dość jednolita praktyka (aczkolwiek każdą umowę należy rozważać odrębnie).

20.7. Kolejne kontrowersje pojawiły się na tle procedury związania się zmianą art. 136 TFUE. Rząd zaproponował tryb z art. 89 ust. 1, co zostało zakwestionowane przez opozycję, która za właściwe uznała zastosowanie art. 90.

Zdaniem opozycji, Traktat o EMS „niesie skutki finansowe dla budżetu państwa, które są jedynie chwilowo nieaktywne”. Ponadto „nie można powoływać się w uzasadnieniu na fakt, że EMS tworzą jedynie kraje członkowskie strefy euro, a więc nie obejmuje on Polski, gdyż jest to jedynie stan obecny”, a w preambule Traktatu o EMS mowa jest o tym, że „członkostwo w EMS jest automatyczne po przyjęciu waluty euro wraz ze wszystkimi obowiązkami i prawami”. Zgodnie z innym zarzutem, „sposób zarządzania zapisany w Traktacie o EMS przekazuje zarządzanie zgromadzonymi tam środkami przez ciała takie jak m.in. Rada Zarządzająca i Rada Dyrektorów, to oznacza, że przekazane potencjalnie przez Polskę do EMS środki publiczne podlegają decyzjom ciał ponadnarodowych, a spory rozstrzyga ETS – oznacza to zatem przekazanie kompetencji władczych na poziom ponadnarodowy w ramach EMS”. Z powyższego wynikać ma, iż ratyfikacja powinna nastąpić w trybie artykułu 90 Kon-

¹³⁷ Zob. Bundestag Drucksache 16/3155 (25.10.2006); Bundestag – 16. Wahlperiode – 60. Sitzung (26.10.2006), Protokoll, S. 5867.

¹³⁸ Bundesrat Drucksache 300/03 (Beschluss), 20.06.03; Bundestag Drucksache 15/1200 (zu Drucksache 15/1100), 26.06.2003; Bundestag Drucksache 15/1300, 02.07.2003; Gesetz vom 18. September 2003 zu dem Vertrag vom 16. April 2003 über den Beitritt der Tschechischen Republik, der Republik Estland, der Republik Zypern, der Republik Lettland, der Republik Litauen, der Republik Ungarn, der Republik Malta, der Republik Polen, der Republik Slowenien und der Slowakischen Republik zur Europäischen Union (BGBl. 2003 II Nr. 27, S. 1408).

¹³⁹ Loi n° 2006-1254 du 13 octobre 2006 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, JORF n° 239 du 14 octobre 2006, p. 15258, texte n° 6.

¹⁴⁰ Article 88-5: « Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République. Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89 » (L'article 88-5 n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1^{er} juillet 2004, en vertu de l'article 47 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008).

stytucji, ponieważ „ratyfikowana decyzja stwarza podstawę traktatową do przekazania na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa, chyba że rząd będzie chciał przed wejściem do strefy euro renegotjować TFUE w tym zakresie”¹⁴¹.

Argument o przekazaniu na poziom ponadnarodowy kompetencji organów państwa wydaje się chybiony, ponieważ EMS nie jest strukturą ponadnarodową, na rzecz której doszło do przekazania kompetencji¹⁴².

Skutki finansowe dla budżetu państwa w oczywisty sposób nie uzasadniają zastosowania art. 90 Konstytucji RP. Ponadto art. 136 ust. 3 TFUE nie stwarza automatyzmu w odniesieniu do członkostwa w EMS¹⁴³. Traktat o EMS został zawarty tylko między państwami grupy euro, a dla jego wejścia w życie (art. 48 ust. 1) niezbędna jest ratyfikacja przez państwa-strony co najmniej 90% subskrybowanego kapitału (a zatem nie wszystkie państwa grupy euro). Przesłanką korzystania z pomocy EMS jest związanie się Traktatem fiskalnym¹⁴⁴.

W stosunku do członkostwa w EMS obecnych państw strefy euro w traktacie używa się zwrotu „*will become*”, a w stosunku do przyszłych członków pojawia się formuła „*should become*” w połączeniu z procedurą złożenia wniosku o przystąpienie i spełnieniu niezbędnych procedur krajowych (czyli nie ma tu automatyzmu). Są to wyraźnie słabsze formuły niż „*shall become*”¹⁴⁵.

Automatyzm przewidziany jest natomiast w Traktacie Fiskalnym. Otóż w odniesieniu do państw objętych tzw. derogacją (pozostających poza strefą euro), które zwiążą się tym Traktatem z wyłączeniem głównych jego postanowień, przejście (bez akceptacji w procedurze krajowej) wszystkich wynikających z niego zobowiązań staje się aktualne od dnia, w którym nabierze mocy unijna decyzja uchylająca derogację¹⁴⁶.

¹⁴¹ Druk sejmowy nr 114 z 11 stycznia 2012 r.

¹⁴² Zob. np. opinie niemieckie (przyp. 50) oraz niżej punkt 22.2.

¹⁴³ J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, (w:) M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak (red.), *Traktat z Lizbony - wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012, s. 103-114.

¹⁴⁴ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM) [between the euro area Member States], 2 February 2012: “(5) It is acknowledged and agreed that the granting of financial assistance in the framework of new programmes under the ESM will be conditional, as of 1 March 2013, on the ratification of the TSCG by the ESM Member concerned and, upon expiration of the transposition period referred to in Article 3(2) TSCG on compliance with the requirements of that article”.

¹⁴⁵ *Ibidem*: “(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” (preambuła). Article 2. “1. Membership in the ESM shall be open to the other Member States of the European Union as from the entry into force of the decision of the Council of the European Union taken in accordance with Article 140(2) TFEU to abrogate their derogation from adopting the euro. 2. New ESM Members shall be admitted on the same terms and conditions as existing ESM Members, in accordance with Article 44”. Article 44. “This Treaty shall be open for accession by other Member States of the European Union in accordance with Article 2 upon application for membership that any such Member State of the European Union shall file with the ESM after the adoption by the Council of the European Union of the decision to abrogate its derogation from adopting the euro in accordance with Article 140(2) TFEU”.

¹⁴⁶ Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej: „14(5). Niniejszy Traktat ma zastosowanie do Umawiających się Stron objętych derogacją określoną w artykule 139 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub derogacją określoną w Protokole (nr 16) w sprawie niektórych postanowień dotyczących Danii załączonym do Traktatów Unii Europejskiej, które ratyfikowały niniejszy Traktat, od dnia, w którym stanie się skuteczna decyzja

Zauważyć też należy, iż decyzja Rady Europejskiej nr 2011/199/UE podjęta została zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE, który wyraźnie zastrzega, iż uproszczony tryb zmiany nie może prowadzić do zwiększenia kompetencji przyznanych Unii w Traktatach. W konsekwencji, zastosowanie art. 90 do omawianej sytuacji byłoby konstytucyjnie sprzeczne. Nawet jeśli uznać, iż zmiana art. 136 TFUE oraz Traktat o EMS prowadzą pośrednio do zwiększenia kompetencji i kontroli ze strony UE, to nie każde zwiększenie kompetencji UE jest równoznaczne z przekazaniem kompetencji władczych.

Ustawa o udzieleniu zgody na ratyfikację decyzji Rady Europejskiej nr 2011/199/UE została uchwalona przez Sejm w dniu 11 maja 2012 r. w trybie art. 89 ust. 1 (za – 294, przeciw – 155, wstrzymujący się – 1) i weszła w życie w dniu 17 lipca.

20.8. Najnowszym przedmiotem sporu stał się tryb wyrażenia zgody na związanie się przez Polskę Traktatem fiskalnym¹⁴⁷. Rząd zaproponował, aby ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację TF uchwalić w trybie art. 89 ust. 1, co spotkało się ze sprzeciwem opozycji, która domagała się zastosowania art. 90.

Rząd stwierdził, iż na podstawie TF „nie dochodzi (...) do przekazania ani modyfikowania kompetencji Unii Europejskiej, ponieważ Traktat nie jest w stanie, z formalnego punktu widzenia, tego sprawić (jest zawarty poza ramami prawnymi UE i – tym samym – nie należy w ogóle do prawa UE, choć wspiera osiąganie celów ustanowione tym prawem). Zmiany, jakie Traktat wprowadza w systemie funkcjonowania państwa członkowskiego w UE, nie zmieniają tym samym przekazanych wcześniej tej organizacji kompetencji lub nie odnoszą się w ogóle do kompetencji Unii Europejskiej. (...) Żaden z przepisów Traktatu nie skutkuje zatem przekazaniem organizacji międzynarodowej (UE) lub organowi międzynarodowemu (instytucji UE) kompetencji organów władzy państwowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem nie ma konieczności stosowania do ratyfikacji Traktatu procedury określonej w ust. 2 tego przepisu”¹⁴⁸.

Zauważyć należy, iż istota zagadnień, którym poświęcony jest TF, uregulowana została w prawie wtórnym, czyli w Pakcie stabilności i wzrostu (przejęta podczas polskiej prezydencji dodatkowa regulacja w postaci tzw. sześciopaku). Nie słychać było wówczas głosu sprzeciwu w Sejmie.

Parlament wyraził zgodę na ratyfikację w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Sejm uchwalił ustawę 20 lutego 2013 r. (za – 282, przeciw – 155, wstrzymujący się – 1; nie głosowało 22 posłów); następnego dnia ustawa została przyjęta przez Senat¹⁴⁹.

uchylająca tę derogację, chyba że zainteresowana Umawiająca się Strona oświadczy, że pragnie być wcześniej związana wszystkimi lub niektórymi postanowieniami tytułów III i IV niniejszego Traktatu”.

¹⁴⁷ Zob. druki sejmowe nr 961 z 4 grudnia 2012 r. oraz nr 999 z 19 grudnia 2012 r. Zob. Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Unii Europejskiej (nr 111), Komisji Finansów Publicznych (nr 136), Komisji Spraw Zagranicznych (nr 60) z 19 grudnia 2012 r. – [http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/9C8D09647E14DE63C1257AE7005023E9/\\$file/0134507.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Zapisy7.nsf/0/9C8D09647E14DE63C1257AE7005023E9/$file/0134507.pdf)

¹⁴⁸ Druk sejmowy nr 961 z 4 grudnia 2012 r.

¹⁴⁹ Ustawa z 20 lutego 2013 r. o ratyfikacji Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii,

20.9. Wraz z członkostwem w UE Polska zobowiązała się¹⁵⁰ przystąpić do Międzynarodowej konwencji o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej „Eurocontrol” oraz do Umowy wielostronnej w sprawie opłat trasowych¹⁵¹. Celem tych traktatów jest przyjęcie wspólnej polityki w zakresie zarządzania przestrzenią powietrzną państw członkowskich przy pomocy organów międzynarodowych lub organów zarządzania ruchem lotniczym innych państw, w tym ustanawiania i pobierania opłat trasowych i korzystania w tym celu z usług Eurocontrol. Państwa-strony akceptują tym samym wykonywanie przez międzynarodową strukturę władczych kompetencji zarządzających o bezpośrednim skutku prawnym (z wyłączeniem jurysdykcji sądów krajowych)¹⁵².

W uzasadnieniu do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację tych traktatów rząd uznał, iż „oznacza to przeniesienie niektórych uprawnień państwa wynikających ze zwierzchnictwa w przestrzeni powietrznej na organizację międzynarodową, zgodnie z art. 4 i 5 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo lotnicze. (...) Z uwagi na fakt, że zostały spełnione przesłanki zawarte w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP – ratyfikacja ww. Konwencji [Eurocontrol] i Umowy [w sprawie opłat trasowych] wymaga trybu za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie”¹⁵³.

Zgodnie z cytowanymi artykułami ustawy Prawo lotnicze: „Art. 4.1. Rzeczpospolita Polska ma całkowite i wyłączne zwierzchnictwo w swojej przestrzeni powietrznej.

Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzonego w Brukseli 2 marca 2012 r. (Dz.U. 2013.283).

¹⁵⁰ Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 236 z 23 września 2003): „Art. 6.1. Porozumienia i umowy zawarte lub tymczasowo stosowane przez Wspólnotę lub zgodnie z artykułem 24 lub artykułem 38 Traktatu UE, z jednym lub większą liczbą państw trzecich, z organizacją międzynarodową lub z obywatelem państwa trzeciego, są wiążące dla nowych Państw Członkowskich na warunkach określonych w Traktatach założycielskich i w niniejszym Akcie. 2. Nowe Państwa Członkowskie zobowiązują się przystąpić na warunkach określonych w niniejszym Akcie do porozumień i umów zawartych lub tymczasowo stosowanych wspólnie przez obecne Państwa Członkowskie i Wspólnotę, a także do porozumień zawartych przez obecne Państwa Członkowskie i Wspólnotę, związanych z wyżej wymienionymi porozumieniami i umowami”.

¹⁵¹ Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o ratyfikacji Międzynarodowej konwencji o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej „EUROCONTROL”, sporządzonej w Brukseli 13 grudnia 1960 r., zmienionej Protokołem Dodatkowym z 6 lipca 1970 r., zmienionej Protokołem z 21 listopada 1978 r., w całości zmienionej Protokołem z 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2004.130.1377).

Międzynarodowa Konwencja o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi powietrznej EUROCONTROL, sporządzona w Brukseli 13 grudnia 1960 r., zmieniona Protokołem dodatkowym z 6 lipca 1970 r., zmieniona Protokołem z 21 listopada 1978 r., w całości zmieniona Protokołem z 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2006.238.1723).

Ustawa z 14 maja 2004 r. o ratyfikacji Umowy wielostronnej w sprawie opłat trasowych, sporządzonej w Brukseli 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2004.145.1536).

Umowa wielostronna w sprawie opłat trasowych sporządzona w Brukseli 12 lutego 1981 r. (Dz.U. 2006.238.1725).

¹⁵² Zob. w tej sprawie wyrok niemieckiego FTK w sprawie *Eurocontrol* (przyp. 6).

¹⁵³ Druk sejmowy nr 2661 z 9 marca 2004 r. (uzasadnienie przystąpienia RP do Eurocontrol), s. 8; zob. także druk sejmowy nr 2666 z 9 marca 2004 r.

(...) Art. 5.1. W ramach wykonywania zwierzchnictwa, o którym mowa w art. 4, w polskiej przestrzeni powietrznej zapewniane są służby żeglugi powietrznej zgodnie z: 1) przepisami prawa Unii Europejskiej dotyczącymi Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej, (...) 2) umowami międzynarodowymi i przepisami międzynarodowymi; (...) 2. Na podstawie umów międzynarodowych i porozumień wiążących Rzeczpospolitą Polską realizowanie niektórych zadań w zakresie zapewniania służb żeglugi powietrznej może być: 1) rozciągnięte na przestrzeń powietrzną poza granicą Rzeczypospolitej Polskiej; 2) wykonywane przy pomocy organów międzynarodowych określonych w tych umowach; 3) wykonywane przy pomocy instytucji zapewniających służby żeglugi powietrznej innych państw¹⁵⁴.

Pewnym uzasadnieniem dla zastosowania trybu z art. 89 ust. 1 są postanowienia ustawy o prawie lotniczym. Można też zauważyć, iż chodzi w tym przypadku o kompetencje o charakterze zarządzającym, a nie *par excellence* legislacyjnym. Tryb związania się tymi umowami nie spotkał się ze sprzeciwem parlamentu.

¹⁵⁴ Ustawa z 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. 2012.933 – tekst jednolity).

CZĘŚĆ 2

Zarys definicji przekazania kompetencji

IV. Przekazanie kompetencji w świetle artykułu 90 Konstytucji RP

21. W doktrynie, w prawie państw członkowskich oraz w prawie UE i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) pojawiają się takie terminy jak przekazanie, przeniesienie, powierzenie, przyznanie lub delegowanie kompetencji. Ich treść wymaga sprecyzowania.

Kompetencje, w jakie Unia została wyposażona przez państwa członkowskie na podstawie TUE i TFUE, określa się jako powierzone/pryżnane. W myśl art. 5 TUE: „1. Granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania [*principe d'attribution, principle of conferral*]. (...) 2. Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”.

W art. 90 Konstytucji RP czytamy: „1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”.

Z orzecnictwa TSUE wyciągnąć można kilka wniosków. Po pierwsze, Unia wyposażona jest przez państwa członkowskie w kompetencje władzy publicznej, które stanowią trzon autonomicznego, międzynarodowoprawnego porządku prawnego. Po drugie, niektóre normy traktatowe oraz normy prawa wtórnego są bezpośrednio stosowane i wywołują bezpośredni skutek prawny dla podmiotów działających w sferze obowiązywania prawa Unii z uwzględnieniem pierwszeństwa stosowania norm tego prawa przed prawem krajowym.

Bezpośrednie obowiązywanie odnosi się do sposobu związania się normą prawną pochodzenia zewnętrznego i wprowadzenia jej do krajowego porządku prawnego. W przypadku norm prawa pierwotnego (traktaty założycielskie) nie obowiązują one bezpośrednio, ponieważ wymagają odpowiednich procedur krajowych (ratyfikacja). Z kolei normy prawa wtórnego (np. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje) nie wymagają dla wejścia w życie odrębnej akceptacji państw członkowskich i stają się źródłem prawa co do zasady dwudziestego dnia po ich publikacji w Dzienniku Urzędowym UE.

Bezpośrednie stosowanie oznacza możliwość i obowiązek rozstrzygania konkretnych spraw przez organy krajowe (zwłaszcza sądy i organy administracji) na podstawie wiążących państwo norm prawa Unii z zastrzeżeniem jednak, że normy te są jednoznaczne, bezwarunkowe i precyzyjne oraz nie wymagają aktów wykonawczych ze strony państwa.

Bezpośredni skutek oznacza, że osoby fizyczne i prawne mogą się powołać przed organami państwa na normy prawa Unii jako bezpośrednie źródło praw lub obowiązków. Organy te mają jednocześnie obowiązek przyznać pierwszeństwo stosowania

normom prawa Unii z pominięciem kolidującej i niedającej się z nimi pogodzić normy krajowej.

22. „Powierzenie/przyznanie” w art. 5 TUE oraz „przekazanie” w art. 90 Konstytucji RP postrzegać należy z różnych perspektyw.

Z punktu widzenia państwa „przekazanie” wyraża przede wszystkim sytuację, w której rezygnuje ono z części swych kompetencji władczych na rzecz organizacji międzynarodowej. Z perspektywy Traktatów założycielskich „powierzenie” oznacza wyposażenie Unii – jako autonomicznego podmiotu – w kompetencje, które państwo posiadało, lecz rezygnuje z nich na rzecz organizacji, ale też w kompetencje, których państwo nie posiadało i nie mogło ich przekazać.

O ile traktatowa zasada powierzenia/przyznania jest wspólna dla państw członkowskich, o tyle z perspektywy prawa krajowego terminologia i kryteria (w tym procedury) przekazania/przeniesienia kompetencji mogą być definiowane i interpretowane w różny sposób. Jest to zadanie dla krajowego ustawodawcy oraz sądów konstytucyjnych.

22.1. W omawianej kwestii mamy do czynienia z pojęciami „przekazania” oraz „kompetencji”.

Art. 90 dotyczy kompetencji władczych państwa (*de iure imperii*), co wynika ze sformułowania „kompetencje organów władzy państwowej”. Przekazanie dotyczy kompetencji „w niektórych sprawach”, co wskazuje na aspekt materialnoprawny. Pojawia się jednak pytanie, czy poza aspektem materialnoprawnym przekazanie dotyczy również sposobu wykonywania przez Unię powierzonych jej kompetencji. W tym względzie mamy co czynienia ze zróżnicowanymi opiniami.

Tryb wykonywania kompetencji UE nie kopiuje procedur państwowych i jest z natury rzeczy inny niż w poszczególnych państwach, inne są bowiem procedury i struktura władzy Unii. Odnosi się to do rodzaju aktów prawnych, składu instytucji UE, a także trybu podejmowania decyzji, w tym progów większości i ew. zróżnicowania liczby głosów ważonych, przejścia od wymogu jednomyślności do większości kwalifikowanej, rozszerzenia zakresu stosowania trybu większości kwalifikowanej, czy też ograniczenia prawa państwa do składania wniosków prawodawczych. Zauważmy jednak, iż zmiana sposobu wykonywania nie zmienia zakresu materialnoprawnego przekazanej w traktacie kompetencji.

Ponadto z traktatów założycielskich nie zawsze wynika, czy dany akt prawa Unii ma przybrać formę dyrektywy albo rozporządzenia (możliwe jest też zastąpienie obowiązującej dyrektywy rozporządzeniem), czy też ewentualnie umowy międzynarodowej¹⁵⁵; pojawiają się też nowe rodzaje aktów (np. decyzja ramowa). W niektórych przypadkach stosowana jest zwykła procedura ustawodawcza, a w innych specjalna procedura ustawodawcza (art. 294 TFUE).

¹⁵⁵ Zgodnie z art. 296 TFUE: „Jeżeli Traktaty nie przewidują rodzaju przyjmowanego aktu, instytucje dokonują wyboru, jakiego rodzaju akt ma w danym przypadku zostać przyjęty, w poszanowaniu obowiązujących procedur oraz zasady proporcjonalności”.

Spotkać można opinie, że formalnoprawne zmiany związane z kompetencją, np. przejście od jednomyślności do większości kwalifikowanej, zmiana liczby głosów, wprowadzenie procedury współdecydowania (obecnie zwykła procedura ustawodawcza) czy też ustanowienie instrumentu decyzji ramowej, mają wpływ na pozycję przedstawicieli narodowych władz wykonawczych w instytucjach Unii. Trudno jednak podzielić pogląd, iż zmiany te miałyby stanowić przekazanie kompetencji. Nie widać też przekonujących powodów, dla których zgoda na ratyfikację niektórych tego rodzaju zmian wynikających z prawa pierwotnego UE nie mogłaby zostać udzielona w trybie zwykłym¹⁵⁶.

W nielicznych przypadkach akty prawa wtórnego wywołują skutek w postaci zmian norm prawa pierwotnego. Stosuje się wówczas specjalne procedury, które wymagają zazwyczaj jednomyślności w Radzie (ew. Radzie Europejskiej) i odrębnej akceptacji w państwach zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi¹⁵⁷. Jedno z dodatkowych zabezpieczeń krajowych może polegać na uzależnieniu stanowiska przedstawiciela rządu w Radzie UE od uprzedniej zgody (ustawy albo uchwały) parlamentu narodowego.

Względy teoretyczne i praktyczne pozwalają sądzić, iż pojęcie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP należy ograniczyć do elementu materialnoprawnego. Gdyby sposób wykonywania kompetencji miał być odrębnym przedmiotem przekazania, to można się zastanawiać, dlaczego Polska nie ratyfikowała w trybie art. 90 Protokołu nr 14 do Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności¹⁵⁸, czy też akceptuje zmiany udziałów finansowych w Międzynarodowym Funduszu Walutowym lub Banku Światowym, które wpływają na liczbę głosów ważonych. Polska jest również stroną Międzynarodowej Rady Kawy, w której liczba głosów ważonych zmienia się w zależności od poziomu eksportu/importu.

Zauważmy też, iż związanie się traktatami w trybie art. 89 ust. 1 ma niekiedy większe znaczenie prawne i polityczne niż niektóre zmiany prawa pierwotnego UE. Przykładowo, przystąpienie Polski do NATO nastąpiło w trybie art. 89. W tym kontekście wydaje się mało rozsądne domagać się stosowania art. 90 do zmiany liczby posłów do PE lub przedstawicieli w Komitecie Regionów, przyjęcia nowych państw członkowskich, rozszerzenia zwykłej procedury ustawodawczej na nowe dziedziny czy też niektórych, przewidzianych z góry w traktatach założycielskich zmian prawa pierwotnego na podstawie norm prawa wtórnego Unii.

Należy też przypomnieć, iż nie każda kompetencja organizacji międzynarodowej ma charakter władczy oraz że nie każde zwiększenie jej kompetencji oznacza przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP. Gdyby tak było, to art. 89 ust. 1 okazałby się w części zbędny. Innymi słowy zwiększenie (rozszerzenie) zakresu

¹⁵⁶ O kwestii tzw. odwróconej większości kwalifikowanej zob. punkt 28.5.

¹⁵⁷ Są to specjalne klauzule (zwane niekiedy ewolucyjnymi), które na podstawie norm prawa traktatowego pozwalają rozwijać/uzupełniać kompetencje Unii, np. art. 42 ust. 2, art. 48 ust. 6 TUE, art. 25 ust. 2, art. 218 ust. 8, art. 223 ust. 1, art. 262, art. 311, art. 352 TFUE.

¹⁵⁸ Protokół nr 14 z 13 maja 2004 r. do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności zmieniający system kontroli Konwencji (wszedł w życie 1 czerwca 2010 r. – Dz.U. 2010.90.587).

kompetencji organizacji międzynarodowej i przekazanie jej kompetencji w rozumieniu art. 90 to dwie różne sprawy. Jeśli zatem art. 90 znalazł zastosowanie w momencie przystąpienia Polski do UE, nie znaczy to, że każda zmiana traktatów założycielskich UE musi podlegać tej samej procedurze, ponieważ nie w każdym przypadku dochodzi do przekazania kompetencji.

22.2. W komentarzu do art. 90 Konstytucji RP czytamy, że termin „przekazanie” oznacza „akt, w wyniku którego RP rezygnuje z wyłączności wykonywania swej władzy w oznaczonym zakresie, dopuszczając do stosowania w tym zakresie, w swoich stosunkach wewnętrznych, aktów prawnych organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), zwłaszcza do bezpośredniego stosowania prawa stanowionego przez tę organizację”¹⁵⁹.

Sędzia Mirosław Granat stwierdza: „Przekazywanie kompetencji organów władzy państwowej oznacza sytuację, w której określony podmiot został wyposażony w kompetencje, pod następującymi warunkami: 1) kompetencje te mają charakter władczy; 2) dotyczą spraw należących do zakresu władzy Rzeczypospolitej Polskiej; 3) podmiotami podległymi tym kompetencjom są osoby fizyczne lub inne podmioty prywatne znajdujące się pod władzą Rzeczypospolitej, 4) kompetencje upoważniają daną organizację międzynarodową lub organ do wydawania aktów prawnych nakładających obowiązki bezpośrednio na wymienione podmioty”¹⁶⁰.

Opinie te wymagają kilku dodatkowych objaśnień.

W przypadku przekazania kompetencji chodzi o specyficzną sytuację, w której państwo otwiera swój system prawny na akty władcze organizacji międzynarodowej, kształtujące stosunki prawne w sferze jej jurysdykcji. Akty te obowiązują bez odrębnej i dodatkowej akceptacji państwa oraz są stosowane bezpośrednio i wywierają bezpośredni skutek nie tylko wobec państwa, lecz również osób fizycznych i prawnych. Podstawą prawną powierzenia Unii określonych kompetencji jest zgoda państwa na związanie się Traktatami założycielskimi (płaszczyzna krajowa). Źródłem kompetencji władczych Unii są jednak same Traktaty (płaszczyzna międzynarodowo-prawna).

Państwo z jednej strony rezygnuje, w części albo w całości, z wykonywania swojej kompetencji, na rzecz organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), z drugiej zaś powierza jej także inne, nowe kompetencje. Na przykład Unia posiada kompetencje władcze, z których zrezygnowali jej członkowie (np. ustalanie ceł, zawieranie traktatów handlowych), ale także takie, z których nie mogli oni zrezygnować (np. emisja jednolitej waluty, utworzenie jednolitego rynku i zarządzanie nim, uchwalanie rozporządzeń obowiązujących bezpośrednio, harmonizacja prawa państwa członkowskich). Nie wnikając w rozważania, czy i w jakim stopniu państwo traci (definitywnie) niektóre kompetencje władcze czy też je (potencjalnie) zachowuje, faktem

¹⁵⁹ K. Działocha, komentarz do art. 90, (w:) *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom I, Warszawa 1999, s. 3.

¹⁶⁰ Zdanie odrębne sędziego Mirosława Granata do uzasadnienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r. (K 32/09).

pozostaje, iż nawet dysponując zdolnością prawną nie może ich ono legalnie wykonywać.

Z punktu widzenia państwa członkowskiego istotne jest, iż traci ono niektóre kompetencje władcze nie tylko w kontekście wewnątrz krajowym lub wewnątrzunijnym, lecz również w stosunkach i obszarach zewnętrznych. Przykładowo, państwa UE tracą kompetencję do zawierania umów handlowych nie tylko między sobą, lecz również z państwami trzecimi (umowy z tymi ostatnimi zawiera Unia) albo tracą kompetencję do ustanowienia własnej taryfy celnej (jest to kompetencja Unii). Jest to sytuacja odmienna niż w przypadku klasycznej umowy międzynarodowej, która znosi cła między umawiającymi się państwami, ponieważ jej strony mogą je dalej pobierać w obrocie z państwami trzecimi. Ponadto Unia dysponuje wyłączną kompetencją w dziedzinie zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa, czyli w wyłącznej strefie ekonomicznej, a więc poza terytorium państwa. Do kompetencji przekazanych Unii należy też polityka wizowa, czyli warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych (innymi słowy określanie tych warunków nie należy do wyłącznej kompetencji państw członkowskich).

Powierzone Unii kompetencje są czymś więcej niż sumą przekazanych kompetencji własnych państw. Są to kompetencje własne organizacji (jako autonomicznego podmiotu), które wykonuje ona w sferze obowiązywania jej prawa wobec podmiotów, zdarzeń lub sytuacji – a więc nie tylko na terytorium Polski.

Krąg adresatów norm prawa UE nie ogranicza się do państw członkowskich, co więcej normy te adresowane są głównie do ich podmiotów prawnych (osób fizycznych i prawnych). Rozporządzenia, dyrektywy i decyzje obowiązują w porządku prawnym państw członkowskich bez konieczności ich specjalnej akceptacji. W sferze obowiązywania prawa UE są one bezpośrednio stosowane, wywołują bezpośrednie skutki prawne i mają pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym. Ta bezpośredniość dotyczy głównie rozporządzeń i decyzji, a dyrektyw tylko w przypadku ich niewykonania lub niewłaściwego wykonania w ustalonym terminie i tylko w relacjach wertykalnych (państwo-obywatel).

W sytuacji opisanego powyżej otwarcia krajowego systemu prawnego na bezpośrednie stosowanie norm pochodzenia niekrajowego państwo nie jest jednak całkowicie pozbawione kontroli nad treścią i wykonywaniem przez Unię jej kompetencji. Dzieje się to w drodze akceptacji traktatów założycielskich, udziału w procesie stanowienia prawa wtórnego oraz w formie skarg (w tym pytań prejudycjalnych) kierowanych do TSUE.

Powierzenie Unii kompetencji władczych ma trwały i długofalowy charakter, lecz nie jest nieodwracalne. Państwa członkowskie nie mogą jednak jednostronnie i w dowolnym momencie cofnąć powierzonych organizacji kompetencji, mogą jedynie dążyć wspólnie do zmiany traktatów założycielskich lub prawa wtórnego UE, a w ostateczności wykorzystać procedurę wystąpienia z Unii. Ponadto, władze państwowe mają obowiązek przestrzegania norm prawa UE i powstrzymania się od działań z nim sprzecznych (art. 4 ust. 3 TUE). Ze względu na większościowy tryb podej-

mowania unijnych decyzji państwo może być zobowiązane do wykonywania prawa Unii nawet wbrew swej woli. Większość kwalifikowana w Radzie jest standardowym trybem podejmowania decyzji, chyba że traktaty stanowią inaczej.

Uwzględniając komplementarność prawa Unii i prawa krajowego oraz dynamikę integracji europejskiej, powierzenie kompetencji władczych jest wyrazem zrozumienia konieczności otwarcia krajowego systemu prawa, czemu towarzyszy nowe ukształtowanie kompetencji organów państwowych i unijnych w ramach wielopłaszczyznowego, lecz zintegrowanego systemu prawa oraz wykonywanie w określonych dziedzinach władzy publicznej przez organy międzynarodowe¹⁶¹.

Mówi się często w tym kontekście o ponadnarodowym charakterze Unii. W wymiarze prawnym na pojęcie to składają się (łącznie) następujące elementy:

- powierzenie Unii niektórych kompetencji władczych, na podstawie którego powstaje wielopłaszczyznowy porządek prawny, a UE staje się centrum prawodawczym i sprawuje władzę publiczną;
- specyficzna równowaga Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia prawa (główny element tzw. metody wspólnotowej);
- bezpośrednie stosowanie prawa UE, które wywołuje bezpośrednie skutki prawne dla osób fizycznych i prawnych z uwzględnieniem pierwszeństwa stosowania przed normami prawa krajowego;
- wyłączna jurysdykcja Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w odniesieniu do jednolitego stosowania i interpretowania prawa Unii przez jej instytucje oraz państwa członkowskie, a także do kontroli legalności działania instytucji unijnych.

23. Konstrukcja powierzenia kompetencji różni się od pojęcia delegowania, kiedy to organ wykonuje delegowaną kompetencję we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, uwzględniając możliwość odwołania delegacji przez podmiot delegujący lub uchylenia aktu uchwalonego w wyniku delegacji. Delegować można jednak jedynie kompetencje, które państwo posiada. Prawo Unii zna konstrukcję delegowania kompetencji (art. 290 TFUE)¹⁶², różni się ona jednak od konstrukcji powierzenia kompetencji (art. 5 TUE).

Zauważmy też, iż przekazanie kompetencji nie jest równoznaczne z wynikającymi z traktatów lub prawa zwyczajowego ograniczeniami kompetencji państwa, które są zjawiskiem typowym dla regulacji międzynarodowoprawnej. Mamy na myśli sytuacje, w których w danej dziedzinie państwo nie wykonuje swojej kompetencji lub wykonuje ją tylko w pewnym zakresie lub kierunku. Przykładami są zniesienie ceł w relacjach z drugim państwem, zniesienie ruchu wizowego między dwoma państwami, rezygnacja z kary śmierci, wyrzeczenie się broni jądrowej, demilitaryzacja części terytorium

¹⁶¹ I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, "The Columbia Journal of European Law", Vol. 15/3, 2009; C. Mik (przyp. 1); E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” nr 4/2005.

¹⁶² Odnotujmy, że oficjalny tekst polski art. 290 TFUE zawiera błędy polegające na zastosowaniu terminu „przekazanie” zamiast „delegowanie”. Na temat aktów wykonawczych i aktów delegowanych zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Nowe wyzwania w świetle działań implementacyjnych. Wybrane aspekty prawne*, Warszawa 2012, s. 231-263. Zob. też C. Mik (przyp. 1).

państwa. Państwo będące stroną europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności nie może uchylać sprzecznych nią ustaw, co jednak nie wyłącza kompetencji prawodawczej państwa w dziedzinie praw człowieka. Na mocy Karty NZ Rada Bezpieczeństwa posiada kompetencję do nakładania sankcji gospodarczych w sposób wiążący prawnie dla wszystkich państw członkowskich, co jednak nie znaczy, iż nie mogą one nakładać takich sankcji na mocy własnych decyzji.

Ważne jest odróżnić powierzenie niektórych kompetencji władczych państwa organizacji międzynarodowej od wykonywania przez jedno państwo (zazwyczaj na podstawie traktatu) elementów władzy publicznej na terytorium drugiego za jego zgodą, np. kontrole celne lub paszportowe, transgraniczne działania policji lub straży granicznej (np. pościg), bazy wojskowe (w tym stacjonowanie obcej broni masowego rażenia) czy też działalność przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych. Do tej kategorii można też zaliczyć zindywidualizowane działania niektórych sądów międzynarodowych (np. Międzynarodowego Trybunału Karnego).

W wielu przypadkach państwo uznaje jurysdykcję międzynarodowego sądu (arbitrażu), a niekiedy wręcz traktat wyłącza jurysdykcję sądu krajowego na rzecz obowiązkowej procedury międzynarodowej (np. spory prawne między państwami, spory inwestycyjne między zagranicznym przedsiębiorstwem i państwem). Wreszcie, na podstawie traktatowej państwa przyznają immunitety osobom fizycznym i prawnym, a także organizacjom międzynarodowym.

24. Przekazanie kompetencji władczych skłania do refleksji nad granicami tej konstrukcji.

24.1. Zgodnie z artykułem 4 ust. 2 TUE, „Unia szanuje (...) tożsamość narodową [państw członkowskich], nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. W szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego Państwa Członkowskiego”.

W przypadku prawa pierwotnego UE kwestie związane z konstytucyjnym aspektem tożsamości narodowej rozstrzygane są w procesie negocjacji. Do ewentualnego naruszenia tej tożsamości dochodzi na tym etapie raczej wyjątkowo, a jeśli zmiana traktatowa wywołuje kontrowersje, to z reguły skargę rozpatruje sąd konstytucyjny.

Co się tyczy prawa wtórnego i jego ewentualnych skutków dla tożsamości narodowej, to pierwszym etapem winno być zaskarżenie danego aktu do TSUE w formie skargi o stwierdzenie nieważności (art. 263 TFUE) albo zadanie pytania prejudycjalnego (art. 267 TFUE). Naruszenie przez Unię powierzonych jej kompetencji sprowadza się do tego, iż jej instytucje działają bez podstawy prawnej (*ultra vires*) albo też

nadużywają danej kompetencji do innego celu niż to w prawie przewidziano (*détournement de pouvoir*)¹⁶³.

Krajowe sądy konstytucyjne nie mogą badać legalności norm prawa Unii, a jedynie orzekać, czy mieszczą się one w ramach powierzonych Unii kompetencji¹⁶⁴. W sytuacjach spornych można: dążyć do uniemożliwienia określonych zmian w Traktatach założycielskich lub w prawie wtórnym; polegać na przyjaznej prawu Unii i orzecznictwu TSUE postawie sądów krajowych (również takiej postawie TSUE w odniesieniu do konstytucji narodowych); zaskarżyć akt do TSUE; zmienić obowiązujące normy prawa UE (co nie jest jednak możliwe w drodze jednostronnej); zmienić odpowiednią normę konstytucyjną w procesie przedratyfikacyjnym lub późniejszym; wystąpić z Unii (art. 50 TUE)¹⁶⁵.

24.2. Jeśli chodzi o Konstytucję RP, od strony formalnoprawnej przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego wymaga drogi traktatowej w specjalnym trybie związania się (art. 90 ust. 1). Zgodnie z art. 90 ust. 2, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiego traktatu „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. 3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125”.

Od strony materialnoprawnej istotną granicą przekazania kompetencji są krajowe normy ustrojowe. Zgodnie z art. 90 przekazanie odnosi się tylko do kompetencji państwa w niektórych sprawach i nie dotyczy przekazania ich innemu państwu. Konstytucja RP i krajowe orzecznictwo nie precyzują, które konkretnie kompetencje mogą być przekazane, co jest rozwiązaniem trafnym. Mamy w tym względzie do czynienia z ogólnymi sformułowaniami, pozostawiającymi prawodawcy krajowemu niezbędny margines oceny.

W jednym z wyroków Trybunał Konstytucyjny stwierdził między innymi¹⁶⁶: „4.5. Ani art. 90 ust. 1, ani też art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej (czy też jej organowi) upoważnienia do stanowienia aktów prawnych lub podejmowania decyzji, które byłyby sprzeczne z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. W szczególności (...) do przekazania kompetencji w zakre-

¹⁶³ W wyroku w sprawie C-491/01 (*The Queen v. Secretary of State for Health, ex parte: British American Tobacco (Investments) Ltd*) TSUE stwierdził: „187. Skarżące w postępowaniu przed sądem krajowym i rząd grecki podnoszą, że omawiana dyrektywa stanowi nadużycie władzy [*misuse of powers, détournement de pouvoir*], ponieważ jej jedynym celem jest ochrona zdrowia publicznego, a nie rozwój rynku wewnętrznego ani wspólnej polityki handlowej. Podnoszą oni w szczególności, że zakaz produkcji papierosów przeznaczonych do wywozu został wprowadzony jedynie w celu ochrony zdrowia obywateli państw trzecich. W ocenie Trybunału: „189. (...) Akt stanowi nadużycie władzy, gdy na podstawie obiektywnych, istotnych i spójnych wskazówek wydaje się, że został on wydany wyłącznie lub przynajmniej w przeważającej mierze w innych celach niż cele w nim wskazane lub też w celu obejścia procedury specjalnie przewidzianej dla danych okoliczności przez Traktat”.

¹⁶⁴ Trybunał Konstytucyjny. Wyroki z 11 maja 2005 r. (K 18/04), pkt 10.2. oraz z 16 listopada 2011 r. (SK 45/09).

¹⁶⁵ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 11 maja 2005 r. (K 18/04), pkt 6.4.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

się, który powodowałby, iż Rzeczpospolita Polska nie może funkcjonować jako państwo suwerenne i demokratyczne. (...) 8.4. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania zachowuje cechę pozostawania 'w zgodzie z Konstytucją' (traktowaną integralnie, wraz z preambułą) jako 'najwyższym prawem Rzeczypospolitej'. (...) Zasadnicze znaczenie, z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych, ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do 'niektórych spraw' (a zatem bez naruszenia 'rdzenia' uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej)".

W innym wyroku Trybunał Konstytucyjny dodał¹⁶⁷: „2.1. (...) Kompetencje objęte zakazem przekazania, stanowią o tożsamości konstytucyjnej, a więc odzwierciedlają wartości, na których opiera się Konstytucja. (...) Niezależnie od trudności związanych z ustaleniem szczegółowego katalogu kompetencji nieprzekazywalnych, należy zaliczyć do materii objętych całkowitym zakazem przekazania postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji. (...) 4.2.14. Obowiązujące postanowienia konstytucyjne (w szczególności art. 90) umożliwiają wykładnię ustawy zasadniczej pozwalającą na uznanie, że modyfikacja postanowień traktatowych bez zmiany traktatu, pociągająca za sobą przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu na podstawie umowy międzynarodowej, chociaż nie w drodze zmiany jej postanowień w trybie rewizji traktatu, wymaga dopełnienia tych samych rygorów, które art. 90 Konstytucji określa dla umowy międzynarodowej”.

Co do suwerenności Trybunał Konstytucyjny posługuje się tym pojęciem w sposób dość dowolny i nie zawsze klarowny¹⁶⁸. Zauważmy, iż konsekwencją równej suwerenności państw jest ich podległość prawu międzynarodowemu¹⁶⁹. Jego prze-

¹⁶⁷ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 24 listopada 2010 r. (K 32/09).

¹⁶⁸ Trybunał Konstytucyjny. Wyrok z 24 listopada 2010 r. (K 32/09) zawiera następujące sformułowania: „zachowanie pierwszeństwa Konstytucji w warunkach integracji europejskiej musi być uznane za równoznaczne z zachowaniem suwerenności państwa” (pkt 1.3); „Trybunał Konstytucyjny podziela pogląd (...), że przystąpienie do Unii Europejskiej jest postrzegane jako pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa, nieoznaczające jej przekreślenia” (pkt 2.1); „Suwerenność Rzeczypospolitej wyraża się w nieprzekazywalnych kompetencjach organów władzy państwowej, stanowiących o tożsamości konstytucyjnej państwa” (pkt 2.1); „Państwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, zachowują swoje znaczenie” (pkt 2.1); „Przystąpienie do Unii Europejskiej i związane z tym przekazanie kompetencji nie oznacza wyzbycia się suwerenności na rzecz Unii Europejskiej. Granicę transferu kompetencji wyznacza wskazana w preambule do ustawy zasadniczej suwerenność państwa jako wartość narodowa” (pkt 2.2).

¹⁶⁹ Permanent Court of International Justice. Judgment of 17 August 1923 (Case of the S.S. "Wimbledon"): "35. (...) The Court declines to see in the conclusion of any Treaty by which a State undertakes to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of its sovereignty. No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the

strzeżenie (a zwłaszcza nieprzestrzeżenie) nie jest jednak zagadnieniem ze sfery suwerenności, czyli nie jest zawsze i wyłącznie wynikiem swobodnej decyzji¹⁷⁰. Suwerenność podlega historycznej ewolucji i – podobnie jak bezpieczeństwo państwa – w każdej epoce zapewniana jest innymi środkami.

Ograniczając się słusznie do wyznaczenia ogólnego pola oceny oraz głównych zadań i funkcji państwa Trybunał uznaje pewną swobodę w badaniu konkretnych przypadków (procedury rządowe, parlamentarne lub sądowe). Próby określania rdzenia państwowości przy pomocy przykładowego katalogu nieprzekazywalnych kompetencji wydają się jednak ryzykowne i zawodne ze względu na zmieniającą się rzeczywistość. Rozwój prawa międzynarodowego, w tym prawa Unii, dowodzi stałego ograniczania kompetencji państw (*domestic jurisdiction, domaine réservé*) w imię wspólnych wartości, celów i interesów.

25. Konkludując, na powierzenie kompetencji składają się następujące elementy:

- po pierwsze, otwarcie krajowego systemu prawnego na kompetencje władcze organizacji międzynarodowej (organu międzynarodowego), kształtujące bezpośrednio (bezpośrednie stosowanie i bezpośredni skutek) stosunki prawne w sferze obowiązywania jej prawa (wobec podmiotów, przedmiotów, zdarzeń lub sytuacji);
- po drugie, trwała rezygnacja przez państwo z jego niektórych kompetencji władczych (zwłaszcza prawodawczych) w określonych dziedzinach;
- po trzecie, powierzenie kompetencji władczych obejmujące niekiedy szerszy zakres niż kompetencje, z których państwo rezygnuje (tzn. organizacja dysponuje kompetencjami władczymi, którymi państwo poprzednio nie dysponowało).

Przyjęcie takiej ogólnej definicji nie rozwiązuje wszystkich problemów, ponieważ praktyka jest często bogatsza i bardziej skomplikowana niż prawo. Zakres i definicja powierzenia kompetencji nie zawsze są prawnie lub politycznie bezsporne. Odnosi się to również do trybu związania się zobowiązaniami międzynarodowoprawnymi, które dotyczą przekazania/przeniesienia kompetencji.

Dostrzec można w tym względzie różnice w prawie i praktyce państw członkowskich UE. W porównaniu na przykład z Ustawą Zasadniczą RFN konstytucja polska jest nieco oszczędniejsza i ogólniejsza w kwestii przekazania/powierzenia kompetencji, chociaż ten niedostatek okazać się jednak może pewną zaletą. Kluczowa rola przypada tu orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego, ponieważ na poziomie rządowym i parlamentarnym interpretacja art. 90 będzie zawsze narażona na wpływy pozaprawne (tak zresztą rzecz się ma również w innych państwach).

Trybunał Konstytucyjny nie zdefiniował jak dotąd w sposób pozytywny pojęcia przekazania kompetencji i zarysował jedynie negatywnie jego granice. Budując taką

exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty”.

¹⁷⁰ Zob. przypis 85.

definicję istotne jest przede wszystkim rozróżnienie między przekazaniem a ograniczeniem kompetencji¹⁷¹.

W praktyce pojawiają się ponadto problemy dotyczące relacji przekazania kompetencji z treścią Konstytucji. W niektórych przypadkach przekazanie wymusza wprost zmianę jej tekstu, w innych zaś zmiana taka nie jest konieczna. W sytuacji gdy dane zobowiązanie międzynarodoprawne (niezależnie od tego czy zakwalifikujemy je jako przekazanie kompetencji) jest wyraźnie sprzeczne z Konstytucją RP, niezbędna będzie jej zmiana w odpowiednim trybie (art. 235).

Art. 90 ma istotne znaczenie, jeśli międzynarodoprawne zobowiązanie nie wymaga zmiany tekstu Konstytucji RP. W tym kontekście dążyć należy do uściślenia, czy mamy do czynienia z przekazaniem, czy też z ograniczeniem kompetencji państwa. Co do trybu związania się trzeba odpowiedzieć na pytanie, czy i w jakim stopniu przekazanie jest konstytucyjnie istotne lub wiąże się z suwerennością bądź tożsamością konstytucyjną, czyli wpływa na ustrój państwa. Pojęcia te mogą się okazać pomocne jednak pod warunkiem ich w miarę precyzyjnego i jednolitego zdefiniowania.

W przypadku gdy zobowiązanie międzynarodoprawne nie wymaga zmiany tekstu konstytucji wybór trybu związania się można precyzować kilkoma metodami. Po pierwsze, podjąć próbę ograniczenia definicji przekazania do władczych kompetencji legislacyjnych organizacji międzynarodowych, traktując międzynarodowe kompetencje w obszarze zarządzania i sądownictwa raczej jako ograniczenia kompetencji, niemające zasadniczego wpływu na kształt ustrojowy państwa (zwłaszcza iż kompetencje te dotyczą często aktów zindywidualizowanych). Po drugie, można limitować stosowanie trybu specjalnego przez określenie spraw lub dziedzin konstytucyjnie istotnych. W obu przypadkach zastosowanie znalazłby tryb z art. 89, wymagałoby to jednak pewnego wysiłku interpretacyjnego, ponieważ Konstytucja RP nie daje w tym względzie mocnych punktów zahaczenia.

Posłużyć się tu można interpretacją celowościową. Usytuowanie art. 90 w Konstytucji każe go traktować jako wyjątek od trybu z art. 89, a przewidziana w nim kwalifikowana procedura zgody (surowsza niż dla zmiany Konstytucji RP) pozwala sądzić, że chodzi o konstytucyjnie (ustrojowo) istotne przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego.

Dążyć należy między innymi do tego, aby przekazanie kompetencji ograniczyć do aspektów materialnoprawnych unikając sporów o to, czy zmiana liczby posłów do PE lub rozszerzenie zakresu zwykłej procedury ustawodawczej UE stanowią przekazanie kompetencji. Skorygowania wymagają również poglądy, iż prawie każde rozszerzenie kompetencji organizacji międzynarodowej równoznaczne jest z przekazaniem kompetencji w rozumieniu art. 90

Praktyka innych państw dowodzi, iż kontrowersje w omawianych dziedzinach nie są wyjątkiem. Ze względu na różnorodność systemów prawnych państw członkowskich Unii trudności interpretacyjne dotyczące norm konstytucyjnych, a także dostrzegalne niekiedy w gremiach rządowych i parlamentarnych względy polityczne nie-

¹⁷¹ Zob. punkt 23.

zbędna jest dalsza, pogłębiona refleksja doktryny polskiej, w tym wkład Trybunału Konstytucyjnego.

V. Rozwiązania wariantowe dotyczące przekazania kompetencji

A) Zmiana prawa pierwotnego UE, która stanowi przekazanie kompetencji materialnej oraz wymaga zmiany tekstu konstytucji

RFN

Traktat z Maastricht (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992, BGBl. 1992 I, S. 2086; Gesetz zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union vom 28. Dezember 1992, BGBl. 1992 II, S. 1251). Zmiana UZ dotyczyła m.in. przeniesienia niektórych kompetencji Bundesbanku na Europejski Bank Centralny (art. 88 UZ).

Francja

Nowy tytuł XV Konstytucji w związku z Traktatem z Maastricht, dotyczący m. in. zgody na członkostwo Francji w Unii Europejskiej, w tym w unii gospodarczo-walutowej (Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992).

B) Zmiana prawa pierwotnego UE, która stanowi przekazanie kompetencji materialnej, chociaż nie wymaga zmiany tekstu konstytucji

RFN

W RFN w przypadku Traktatu z Amsterdamu, np. przeniesienie części tzw. III filaru w kwestiach polityki azylowej, migracyjnej i wizowej oraz kontroli na granicach zewnętrznych UE, a także współpracy sądowej w sprawach cywilnych (nowy tytuł IV TWE – włączenie pozostałości tzw. III filaru do jednolitego reżimu prawnego). W konsekwencji tryb specjalny z art. 23 ust. 1 zd. 3 w związku z art. 79 ust. 2 UZ (Gesetz vom 08. April 1998 zum Vertrag von Amsterdam, BGBl. 1998 II Nr. 12, S. 386).

Polska

Traktat akcesyjny poprzedzony był uchwaleniem Konstytucji RP (art. 90) i nie wymagał jej zmiany.

Traktat z Lizbony ratyfikowano w Polsce w trybie art. 90 Konstytucji ze względu na przekazanie niektórych kompetencji. W jego wyniku nie doszło jednak do zmiany Konstytucji.

C) Zmiana prawa pierwotnego UE, która nie stanowi przekazania kompetencji materialnej, jednak jej skutkiem prawnym jest zmiana tekstu konstytucji

RFN

Traktat z Maastricht (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1992, BGBl. 1992 I, S. 2086; Gesetz zum Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union vom 28. Dezember 1992, BGBl. 1992 II, S. 1251). Zmiana UZ doty-

czyła m.in. prawa obywateli państw członkowskich UE do udziału w wyborach do PE oraz w wyborach do krajowych władz lokalnych w wyniku Traktatu z Maastricht (art. 28 UZ).

W wyniku Traktatu z Lizbony uzupełnienie Ustawy Zasadniczej w RFN (art. 23 ust. 1a) w kwestii krajowej procedury skargi do TSUE na naruszenie zasady subsydiarności przez akt prawa Unii (Gesetz vom 8. Oktober 2008 zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007, BGBl. 2008 II Nr. 27, S. 1038; Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 8. Oktober 2008, BGBl. I Nr. 45, S. 1926)

Francja

W rezultacie Traktatu z Maastricht wprowadzony został do konstytucji nowy artykuł dotyczący praw wyborczych obywateli państw członkowskich UE (Loi constitutionnelle n° 92-554 du 25 juin 1992).

W rezultacie Traktatu z Lizbony dwa nowe artykuły (88-6 i 88-7 w aktualnej numeracji) dotyczące kompetencji parlamentu w zakresie stosowania zasady subsydiarności (Loi constitutionnelle n° 2008-103 du 4 février 2008 modifiant le titre XV de la Constitution).

Konieczność zmiany konstytucji może niekiedy wynikać z aktów prawa wtórnego albo ich interpretacji przez TSUE, np.:

– wyrok TS w sprawie C-285/98 (*Tanja Kreil v. Bundesrepublik Deutschland*) w związku z obowiązującym w RFN zakazem ochotniczej służby wojskowej kobiet. W konsekwencji RFN zmieniła w tym zakresie swą Ustawę Zasadniczą (art. 12a ust. 4) – Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 19. Dezember 2000, BGBl. 2000 I Nr. 56, S. 1755.

– ENA. Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi; Decyzja ramowa Rady 2009/299/WSiSW z dnia 26 lutego 2009 r.

RFN

W Niemczech nie musiano zmieniać Ustawy Zasadniczej, ponieważ wcześniej dokonano zmiany w tym kierunku w związku z ratyfikacją statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 16) vom 29. November 2000, BGBl. 2000 I Nr. 52, S. 1633-1634).

Francja

W związku z wejściem w życie decyzji ramowej, dotyczącej europejskiego nakazu aresztowania (ENA), Rada Stanu (*Conseil d'Etat*) stwierdziła, iż decyzja ta nie jest sprzeczna z konstytucją francuską. Zastrzegła jednak, iż w jej wykonaniu w prawie krajowym Francja potwierdzi – ze względu na polityczny

charakter przestępstwa – dopuszczalność odmowy dostarczenia osoby podejrzanej. Opinia ta uzasadniona była faktem, iż kwestię tę regulowała we Francji norma na poziomie konstytucyjnym. Zmiana konstytucji polegała na wprowadzeniu do niej art. 88-2 dotyczącego ENA (Loi constitutionnelle n° 2003-267 du 25 mars 2003).

Polska

Zmiana Konstytucji RP nastąpiła pod wpływem ENA (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. (P 1/05); Ustawa z 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 55) – Dz.U. 2006.200.1471; Polska nie dokonała wcześniej zmiany Konstytucji w związku z ratyfikacją Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

D) Zmiana prawa pierwotnego UE, która nie stanowi przekazania kompetencji materialnej, ani nie wymaga zmiany tekstu konstytucji

- traktaty akcesyjne nowych państw;
- zmiany Traktatów założycielskich na podstawie art. 48 ust. 6 TUE (uproszczona procedura zmiany, np. decyzja Rady Europejskiej o zmianie art. 136 TFUE);

Do tej kategorii należy też zaliczyć traktaty zawarte poza ramami UE, jednak ściśle z nią związane, np. Traktat fiskalny, Traktat o ustanowieniu EMS.

W powyższych przypadkach zabezpieczeniem jest z reguły ograniczenie zakresu rzeczowego wprowadzanych zmian, wymóg jednomyślności w instytucji UE podejmującej decyzję, a niekiedy wymóg ratyfikacji lub innej formy akceptacji albo sprzeciwu przez państwa członkowskie.

W prawie krajowym niektórych państw może obowiązywać wymóg uzyskania przez przedstawiciela władzy wykonawczej uprzedniej zgody parlamentu narodowego na stanowisko w ramach instytucji UE.

Przedmiotem kontrowersji pozostaje, czy sposób wykonywania powierzonej Unii kompetencji albo zmiana tego sposobu winny być traktowane jako przekazanie kompetencji lub jako kwestie konstytucyjnie istotne. Na tym tle pojawiają się kontrowersje co do trybu związania się oraz ewentualnej konieczności zmian konstytucji.

CZĘŚĆ 3

Traktat fiskalny a przekazanie kompetencji

26. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat fiskalny – TF) został zawarty przez grupę państw członkowskich poza ramami prawnymi UE. Wymaga on zgody na związanie się w formie ratyfikacji (art. 14 ust. 1 TF). Nie jest on częścią prawa pierwotnego Unii i nie jest traktatem rewizyjnym, na co decydujący wpływ miał sprzeciw Wielkiej Brytanii. Nie tworzy on również organizacji lub organu międzynarodowego, na rzecz których Polska mogłaby przekazać kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Współpraca niektórych państw UE miała lub ma niekiedy miejsce poza traktatami założycielskimi w postaci odrębnego traktatu – TF nie jest tu wyjątkiem. System Schengen, czyli Traktat z 1985 r. oraz Konwencja wykonawcza z 1990 r. dotyczące stopniowego znoszenia kontroli granicznych (dziedzina niepodlegająca wówczas prawu wspólnotowemu), włączone zostały w ramy UE na mocy Traktatu amsterdamskiego z 1997 r. Z kolei Konwencję z Prüm w sprawie zwalczania przestępstw transgranicznych zawarto w 2005 r., mimo że jej tematyka była wówczas częścią prawa unijnego; treść tej Konwencji jest stopniowo włączana w ramy UE. Poza ramami unijnymi ustanowiono Europejski Instrument Stabilności Finansowej¹⁷², a także Europejski Mechanizm Stabilności¹⁷³. W działalność struktur powstałych na podstawie tych traktatów zaangażowane są niektóre instytucje UE.

Wspomniane przypadki dotyczą sytuacji, w których brakuje w Unii jednomyślności dla wprowadzenia nowych treści do Traktatów założycielskich, a odrębny traktat grupy państw UE stwarza możliwość porozumienia. Taki wariant uniemożliwia blokowanie porozumienia przez jedno z państw i pozwala uniknąć skomplikowanej procedury zmian traktatowych (art. 48 TUE). Wyłączony jest wówczas udział Parlamentu Europejskiego, co jednak nie zwalnia z narodowych procedur ratyfikacyjnych.

Tego rodzaju rozwiązanie jest z jednej strony praktyczne, z drugiej niesie pewne zagrożenie w postaci podziałów w ramach Unii i obchodzenia procedur unijnych. Z dotychczasowej praktyki wynika, iż po pewnym czasie dochodzi do włączania treści nowych traktatów do Traktatów założycielskich.

Zgodnie z art. 16 TF „Przed upływem pięciu lat od wejścia w życie niniejszego Traktatu (...) podjęte zostaną niezbędne kroki (...) mające na celu włączenie treści postanowień niniejszego Traktatu do ram prawnych Unii Europejskiej”.

27. Celem TF jest wzmocnienie dyscypliny budżetowej państw członkowskich oraz lepsza koordynacja ich polityk gospodarczych (czyli dziedzin nienależących do kompetencji wyłącznej Unii), a tym samym poprawa zarządzania strefą euro. TF uzupełnia wykonanie zobowiązań wynikających już z Traktatów założycielskich oraz pra-

¹⁷² EFSF Framework Agreement [between the euro-area Member States and the European Financial Stability Facility], 7 June 2010, entered into force on 18th October 2011.

¹⁷³ Treaty Establishing the European Stability Mechanism (ESM) [between the euro area Member States], 2 February 2012.

wa wtórnego. Pozostaje on tym samym w ścisłym związku z prawem Unii. Na podstawie art. 2 TF państwa-strony zobowiązane są stosować i interpretować jego normy zgodnie z Traktatami założycielskimi UE i ma on zastosowanie w zakresie, w jakim jest zgodny z prawem Unii. Nie wchodząc w pozostające poza ramami niniejszych rozważań szczegóły, można sądzić, iż treść TF nie jest sprzeczna z prawem Unii. Wynika to pośrednio z wyroku TSUE z 27 listopada 2012 r.¹⁷⁴

TF różnicuje zobowiązania umawiających się państw (art. 14). Do jego wejścia w życie wystarcza związanie się nim przez dwanaście państw członkowskich Unii, których walutą jest euro (czyli nie wszystkich państw grupy euro). TF dopuszcza również uczestnictwo państw objętych tzw. derogacją (nienależących do strefy euro), przy czym te ostatnie nie są związane kluczowymi tytułami III (pakt budżetowy) i IV (koordynacja i konwergencja polityk gospodarczych), o ile nie wyrażą na to zgody. Polska nie zamierza wiązać się oboma tytułami. Zgodnie jednak z art. 14 ust. 5, od dnia wejścia do strefy euro (uchylenia derogacji) państwo będące stroną TF staje się automatycznie związane wszystkimi jego postanowieniami bez potrzeby dodatkowej akceptacji w procedurze krajowej. Oceniając TF pod kątem wyboru trybu ratyfikacji trzeba uwzględnić całość zobowiązań – nie ma więc znaczenia fakt, że początkowo Polska będzie związana tylko niektórymi normami TF.

28. Istotą Traktatu fiskalnego jest tzw. pakt budżetowy, sprecyzowany w tytule III (art. 3 do 8). Pozostaje on w ścisłym związku z konstrukcjami i procedurami, przewidzianymi w art. 119-144 TFUE, z załączonym do Traktatu lizbońskiego Protokołem nr 12 oraz z aktami prawa wtórnego, czyli głównie Paktem Stabilności i Wzrostu (PSW), zmodyfikowanym pod koniec 2011 r. i w 2013 r. przez kilka nowych aktów (tzw. sześciopak oraz dwupak)¹⁷⁵. Traktat fiskalny stanowi tylko uzupełnienie tych norm.

28.1. Na podstawie art. 3 ust. 1 TF państwa-strony zobowiązują się do zrównoważenia średniookresowego salda strukturalnego deficytu publicznego (tzw. reguła budżetowa) na poziomie 0,5% produktu krajowego brutto w cenach rynkowych¹⁷⁶. W przypadku stwierdzenia znacznych odchyień od tego progu, państwa zobowiązują się do uruchomienia mechanizmu korygującego (art. 3 ust. 1e).

Zgodnie z art. 3 ust. 2 „zasady zawarte w ustępie 1, zaczynają obowiązywać w prawie krajowym (...) na mocy wiążących i trwałych przepisów krajowych, w miarę

¹⁷⁴ Zob. przypisy 40, 52 i 74.

¹⁷⁵ Sześciopak: rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady – nr 1173/2011/UE, nr 1174/2011/UE, nr 1175/2011/UE (zmieniające rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE), nr 1176/2011; rozporządzenie Rady nr 1177/2011/UE (zmieniające rozporządzenie Rady nr 1467/97/WE) oraz dyrektywa nr 2011/85/UE (Dz. Urz. UE L 306/2011). Dwupak zob. European Commission. *Two-Pack completes budgetary surveillance cycle for euro area and further improves economic governance*, MEMO/13/196 (12/03/2013).

¹⁷⁶ „0,5% dotyczy celu średniookresowego, który liczony jest jako deficyt strukturalny, średnio w cyklu. Limit 3% dotyczy jednorazowej, faktycznej wielkości deficytu w poszczególnych latach. W tych sprawach nic się nie zmienia. Nadal będzie nam wolno posiadać deficyt w wysokości do 3%, ale pod warunkiem, że w średnim okresie deficyt strukturalny nie będzie przekraczał 0,5%” – D. Rosati, *Pełny zapis* (przypis 147).

możliwości rangi konstytucyjnej, lub w inny sposób gwarantujących pełne poszanowanie i przestrzeganie tych zasad w całym toku krajowych procedur budżetowych¹⁷⁷. Zobowiązanie to pozostawia państwu margines swobody co do formy wykonania środkami prawa krajowego. Tzw. reguła fiskalna ogranicza wprawdzie kompetencje budżetowe, jednak nie oznacza przekazania kompetencji, ponieważ ostateczne decyzje dotyczące uchwalania budżetu pozostają w kompetencji władz krajowych. Zmiana prawa byłaby niezbędna gdyby Polska zdecydowała się związać tytułami III i IV TF przed wejściem do strefy euro, co jednak nie oznaczałoby automatycznie konieczności zmiany Konstytucji RP.

Ustanowienie mechanizmu korygującego w prawie krajowym następuje „w oparciu o wspólne zasady, które przedstawi Komisja Europejska, dotyczące w szczególności charakteru, zakresu i harmonogramu działań naprawczych, jakie mają zostać podjęte, również w przypadku wyjątkowych okoliczności, oraz roli i niezależności instytucji, które na poziomie krajowym odpowiedzialne są za monitorowanie przestrzegania zasad zawartych w ustępie 1. Mechanizm korygujący nie może naruszać uprawnień parlamentów narodowych” (art. 3 ust. 2). W kompetencji państwa pozostaje sposób, w jaki wprowadza ono te postanowienia do swojego prawa wewnętrznego.

W stosunku do dotychczasowej regulacji nowymi elementami w TF są obowiązek wprowadzenia do prawa krajowego zasady zrównoważonego budżetu, zmiana progu dopuszczalnego deficytu publicznego dla państw grupy euro¹⁷⁸ oraz obowiązek ustanowienia narodowego mechanizmu korygującego.

TF jest pod tym względem przykładem klasycznego zobowiązania międzynarodowoprawnego, w którym kompetencja państwa zostaje zachowana, chociaż ograniczona normami prawa międzynarodowego. Nie widać tu przesłanek przekazania kompetencji władczej państw instytucjom UE.

28.2. Na podstawie art. 4 TF strony zobowiązują się, aby dług sektora instytucji rządowych i samorządowych w stosunku do produktu krajowego brutto nie przekraczał wartości odniesienia wynoszącej 60% (protokół nr 12 w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączony do Traktatu z Lizbony), a jeśli próg ten został przekroczony, do zmniejszenia go w tempie wynoszącym średnio jedną dwudziestą rocznie, przyjętym jako wartość odniesienia, zgodnie z artykułem 2 ust. 1a rozporządzenia Rady (WE) nr 1467/97, zmienionego rozporządzeniem Rady (UE) nr 1177/2011. Stwierdzenie nadmiernego deficytu na skutek naruszenia kryterium długu następuje zgodnie z procedurą określoną w artykule 126 TFUE.

Artykuł 4 TF nie wprowadza zmian do istniejącego stanu regulacji prawnej UE.

28.3. Art. 5 TF zobowiązuje państwa do wprowadzenia „programu partnerstwa budżetowego i gospodarczego, zawierającego szczegółowy opis reform struktural-

¹⁷⁷ W tym sensie również Rada Europejska. Konkluzje (24-25 marca 2011 r.) – Załącznik I (Pakt Euro Plus).

¹⁷⁸ Rozporządzenie Rady nr 1466/97/WE zmienione Rozporządzeniem PE i Rady nr 1175/2011, dział 1A, art. 2a; Dyrektywa Rady nr 2011/85/UE, art. 5 do 7.

nych, które muszą zostać przyjęte i wdrożone w celu zapewnienia skutecznej i trwałej korekty nadmiernego deficytu. Treść i formę takich programów określa obowiązujące już prawo Unii Europejskiej. Przekazywanie tych programów Radzie Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej do zatwierdzenia oraz ich monitorowanie będzie się odbywać zgodnie z obowiązującymi procedurami nadzoru w ramach paktu stabilności i wzrostu”.

Nie ma w tym przypadku zmiany obowiązującego prawa UE, ani też nowych kompetencji władczych UE.

28.4. Art. 6 TF zobowiązuje państwa do przedstawienia Radzie i Komisji „informacji *ex ante* na temat swoich planów emisji długu publicznego”. Nowością jest obowiązek wcześniejszego informowania.

28.5. Zgodnie z art. 7 TF, państwa, których walutą jest euro, zobowiązują się „w pełni przestrzegając wymogów proceduralnych” określonych w Traktatach założycielskich, „popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską”, w przypadku gdy uzna ona, że jedno z państw strefy euro narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu, chyba że „Umawiające się Strony, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji” (tzw. odwrócona większość kwalifikowana)¹⁷⁹.

W tym kontekście pojawiły się wątpliwości, czy ta odwrócona większość kwalifikowana nie stanowi zmiany art. 126 TFUE¹⁸⁰, a zwłaszcza przekazania kompetencji,

¹⁷⁹ Artykuł 7 TF: „W pełni przestrzegając wymogi proceduralne określone w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Umawiające się Strony, których walutą jest euro, zobowiązują się popierać wnioski lub zalecenia przedstawione przez Komisję Europejską, w przypadku gdy Komisja Europejska uzna, że dane państwo członkowskie Unii Europejskiej, którego walutą jest euro, narusza kryterium wysokości deficytu w ramach procedury nadmiernego deficytu. Obowiązek ten nie ma zastosowania, w przypadku gdy Umawiające się Strony, których walutą jest euro, stwierdzą, że ich kwalifikowana większość, obliczana analogicznie do odpowiednich postanowień Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej, bez uwzględniania stanowiska zainteresowanej Umawiającej się Strony, jest przeciwna proponowanej lub zalecanej decyzji”.

¹⁸⁰ Artykuł 126 TFUE: „5. Jeżeli Komisja uzna, że w Państwie Członkowskim istnieje nadmierny deficyt lub że taki deficyt może wystąpić, kieruje opinię do danego Państwa Członkowskiego i informuje o tym Radę. 6. Rada, na wniosek Komisji i rozważywszy ewentualne uwagi danego Państwa Członkowskiego, decyduje, po dokonaniu ogólnej oceny, czy istnieje nadmierny deficyt. 7. Jeżeli Rada stwierdzi, zgodnie z ustępem 6, że istnieje nadmierny deficyt, przyjmuje na zalecenie Komisji, bez nieuzasadnionej zwłoki, zalecenia skierowane do danego Państwa Członkowskiego w celu położenia przez nie kresu tej sytuacji w oznaczonym terminie. (...) 9. Jeśli Państwo Członkowskie w dalszym ciągu nie realizuje zalecenia Rady, może ona [*na zalecenie Komisji*] wezwać dane Państwo Członkowskie do przyjęcia w wyznaczonym terminie środków zmierzających do takiego ograniczenia deficytu, jakie zostanie uznane przez Radę za niezbędne do zaradzenia sytuacji. (...) 11. Tak długo jak Państwo Członkowskie nie stosuje się do decyzji przyjętej na podstawie ustępu 9, Rada może [*na zalecenie Komisji*] zadecydować o zastosowaniu lub, w odpowiednim przypadku, o wzmocnieniu jednego lub kilku z następujących środków: [*grzywna, depozyt*] (...) 13. Jeżeli Rada podejmuje decyzje lub wydaje zalecenia, o których mowa w ustępach 8, 9, 11 i 12, stanowi ona na zalecenie Komisji. Jeżeli Rada przyjmuje środki, o których mowa w ustępach 6–9, 11 i 12, stanowi ona nie biorąc pod uwagę głosu członka Rady reprezentującego dane Państwo Członkowskie. Większość kwalifikowaną pozostałych członków Rady określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera a)”.

co – według niektórych opinii – wymagałoby zastosowania specjalnego trybu krajowego dla związania się Traktatem fiskalnym.

Procedura odwróconej większości kwalifikowanej stosowana jest już w obszarze wzmocnionego nadzoru pozycji budżetowych oraz w sferze nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych w ramach wielostopniowej procedury współdziałania Rady i Komisji ustanowionej dla Paktu Stabilności i Wzrostu¹⁸¹. Akty prawne tzw. sześciopak uchwalamo w zwykłej procedurze ustawodawczej informując uprzednio parlamenty narodowe – nie wywołało to wówczas w Polsce kontrowersji prawnych.

Procedura stosowana w ramach wielostronnego nadzoru deficytu budżetowego polega w zarysie na tym, że Komisja stwierdza odstępstwo państwa od jego zobowiązań (np. nadmierny deficyt budżetowy) i kieruje do niego ostrzeżenie. Rada analizuje tę sytuację i przyjmuje (normalną) większością kwalifikowaną zalecenie w sprawie niezbędnych działań w oparciu o zalecenie Komisji.

Jeżeli dane państwo członkowskie nie podejmie odpowiednich działań w terminie określonym w zaleceniu Rady, Komisja bezzwłocznie zaleca Radzie przyjęcie decyzji stwierdzającej brak skutecznych działań. Jednocześnie Komisja może zalecić Radzie przyjęcie zmienionego zalecenia w sprawie niezbędnych działań. Jeśli Rada, na zalecenie Komisji, nie przyjmie (normalną) większością kwalifikowaną decyzji stwierdzającej brak skutecznych działań, a dane państwo członkowskie w dalszym ciągu nie podejmie odpowiednich działań, Komisja, po upływie miesiąca od wydania wcześniejszego zalecenia, zaleca Radzie przyjęcie decyzji stwierdzającej brak skutecznych działań. Uznaje się, że decyzja została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie dziesięciu dni od przyjęcia wniosku przez Komisję Rada nie odrzuci go zwykłą większością głosów.

W obszarze skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego wobec państw grupy euro¹⁸² początkowa procedura jest podobna. Tu jednak możliwe jest zastosowanie na dalszym etapie dodatkowych sankcji (depozyt, grzywna). Uznaje się, że decyzja zobowiązująca do złożenia depozytu albo grzywny została przyjęta przez Radę, jeżeli w terminie 10 dni od przyjęcia zalecenia tych środków przez Komisję Rada nie odrzuci zalecenia Komisji kwalifikowaną większością głosów (tzw. odwrócona większość kwalifikowana). Rada może jednak, stanowiąc (normalną) kwalifikowaną większością głosów, zmienić zalecenie Komisji oraz przyjąć zmieniony tekst jako własną (Rady) decyzję.

O ile w pierwszej fazie trzeba normalnej kwalifikowanej większości dla podjęcia przez Radę (na zalecenie Komisji) decyzji afirmatywnej, stwierdzającej brak skutecznych działań albo zmieniającej propozycję Komisji, o tyle odwrócona większość kwalifikowana znajduje zastosowanie dla odrzucenia niektórych zaleceń Komisji (decyzja negatywna) – w braku tej większości zalecenie Komisji staje się obowiązującym prawem (swoisty półautomatyzm).

¹⁸¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.

¹⁸² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.

Z powyższego opisu wynika, że pierwsza decyzja Rady, stwierdzająca naruszenie, podejmowana jest normalną większością kwalifikowaną, druga natomiast, odrzucająca zalecenie Komisji, podejmowana jest wariantowo albo zwykłą większością albo normalną większością kwalifikowaną. Nowy element w sześciopaku i w TF polega na tym, że zalecenie Komisji staje się wiążące, jeśli Rada nie odrzuci go większością kwalifikowaną (odwrotną), ale Rada może też zmienić zalecenie Komisji większością kwalifikowaną (normalną).

Mamy tu do czynienia ze zróżnicowaniem skutku prawnego stanowiska Rady. Otóż w trybie z art. 126 TFUE brak poparcia Rady (brak normalnej większości kwalifikowanej) dla środków proponowanych przez Komisję równoznaczny był *de facto* z tolerowaniem naruszeń prawa UE przez dane państwo. Z kolei tryb odwrotnej większości kwalifikowanej sprzyja naciskowi na naprawę sytuacji gospodarczej i pozwala liczyć na zwiększenie skuteczności nadzoru nad państwami, które nie przestrzegają swych zobowiązań. Kryzys w strefie euro powstał między innymi z powodu słabości unijnego nadzoru.

O ile art. 7TF zobowiązuje państwa-strony do popierania w Radzie zaleceń Komisji, o tyle nie ustanawia on procedury odwrotnej większości kwalifikowanej jako procedury nieznannej prawu Unii i nie wymaga, by państwa popierały wspomniane zalecenia automatycznie i bez korekt, ponieważ TF dopuszcza zmianę zalecenia Komisji normalną większością kwalifikowaną. Zastosowanie odwrotnej większości kwalifikowanej w Pakcie Stabilności i Wzrostu oraz w TF ma ten sam cel, który polega na utrudnieniu państwom blokowania zaleceń Komisji oraz na zwiększeniu skuteczności unijnego nadzoru. Procedura z art. 7 TF łączy się ze stosowaniem tzw. sześciopaku, czyli dotyczy aktów wykonawczych przyjmowanych na podstawie unijnego prawa wtórnego. W opisanej procedurze nie mamy do czynienia z nowymi progami większości, z odejściem od jednomyślności do większości kwalifikowanej, zmienioną liczbą głosów ważonych, ani też z nowymi kompetencjami Rady lub Komisji¹⁸³.

Nic nie stoi na przeszkodzie, by państwa członkowskie zobowiązywały się do pewnego postępowania, jednak bez przesądzenia o jego skutku. Odnosi się to w tym przypadku do Traktatu fiskalnego, a w przeszłości dotyczyło tzw. kompromisu luk-

¹⁸³ Zob. House of Commons. European Scrutiny Committee, Sixty-Second Report. *Treaty on Stability, Coordination and Governance: impact on the eurozone and the rule of law*. The published report was ordered by the House of Commons to be printed 27 March 2012: "36. Professor Dougan replied that: although there was a commitment to vote presumptively in favour of a Commission proposal, it was not an absolute commitment. Contracting States could decide to change their minds: none of them is bound to follow the Commission proposal. (...) 37. Professor Peers took the same view: Article 7 only specifies that Member States 'commit' to apply it; this falls short of a fully-fledged legal obligation. It leaves open the possibility that Member States might decide not to support the Commission's proposals or recommendations. Since this Article does not amend the role of the Commission or the Council as such, it would not breach any rule (if there is one) that a group of Member States cannot confer new powers upon the EU institutions". Por. też Sénat. Rapport n° 22 (2012-2013) de M. François Marc, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (déposé le 9 octobre 2012).

semburskiego (1966)¹⁸⁴ lub kompromisu z Janiny (1994)¹⁸⁵. Podobne zobowiązania podejmowano też w kontekście Traktatu z Lizbony¹⁸⁶.

Zauważmy też, iż podobna procedura znana jest w Unii w ramach tzw. komitologii. Otóż jeśli opinia komitetu jest pozytywna, Komisja przyjmuje projekt aktu wykonawczego. Jeśli jest negatywna, Komisja nie przyjmuje projektu aktu wykonawczego, a w braku opinii (tzn. gdy nie udało się uzyskać niezbędnej większości „za” albo „przeciw”) Komisja może przyjąć projekt aktu wykonawczego¹⁸⁷. Podobne rozwiązanie przewidziano też w protokole dotyczącym stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności¹⁸⁸.

Trudno w tym kontekście uznawać, iż wzmocnienie pozycji Komisji narusza równowagę instytucjonalną UE. Idąc tym tropem rozszerzanie zakresu większości kwalifikowanej (kosztem jednomyślności), rozszerzanie zakresu zwykłej procedury ustawodawczej, uzależnienie legalności aktu prawnego od opinii EBC lub Komitetu Regionów czy też przyjęcie nowych państw członkowskich również naruszałoby tę równowagę.

Zdaniem FTK odwrócona większość kwalifikowana nie stanowi *novum* w prawie UE, nie oznacza przeniesienia kompetencji, nie narusza kompetencji budżetowej RFN, ani też nie jest konstytucyjnie istotna. Ponadto, według FTK, tryb ten nie oznacza zmiany art. 126 TFUE¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Zob. przyp. 104.

¹⁸⁵ Decyzja Rady z 29 marca 1994 r. dotycząca podejmowania przez Radę decyzji większością kwalifikowaną, zmieniona decyzją z 1 stycznia 1995 r. – Dz.Urz. UE C 105 z 13 kwietnia 1994 r., s. 1 oraz Dz.Urz. UE C 1 z 1 stycznia 1995 r. Szerzej na ten temat J. Barcz, *Formuła z Joaniny*, „Prawo Europejskie w praktyce”, 2007, nr 7/8, s. 56-60.

¹⁸⁶ Zob. Traktat z Lizbony. Deklaracja nr 7 odnosząca się do artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; Traktat z Lizbony. Protokół (nr 9) w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania artykułu 9c ustęp 4 Traktatu o Unii Europejskiej i artykułu 205 ustęp 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 roku a 31 marca 2017 roku i od 1 kwietnia 2017 roku. Por. też Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (2004). Deklaracja nr 5 odnosząca się do artykułu I-25.

¹⁸⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję (Dz.Urz. UE L 55).

¹⁸⁸ Art. 7 Protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności: „3. (...) Jeżeli Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wspomniana uzasadniona opinia, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, powinny zostać przekazane prawodawcy Unii w celu ich wzięcia pod uwagę w ramach procedury prawodawczej: (...) b) jeżeli większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek prawodawczy nie będzie dalej analizowany”.

¹⁸⁹ BVerfG. Urteil vom 12 September 2012 (2 BvR 1390/12): „185. Zwar bedeute Art. 7 SKSV mit seiner ‘umgekehrten’ qualifizierten Mehrheitsregel eine Neuerung, die jedoch ohne verfassungsrechtliche Relevanz für die Budgethoheit der nationalen Parlamente bleibe; die Vereinbarung eines bestimmten Abstimmungsverhaltens modifiziere das Defizitverfahren inhaltlich nicht. Es finde auch keine Übertragung von materiellen Definitionskompetenzen auf andere Hoheitsträger statt. (...) 312. (c) (...) Art. 7 SKSV (...) betrifft allein das in Art. 126 Abs. 2 Satz 2 Buchstabe a AEUV genannte Kriterium des öffentlichen Defizits (Referenzwert 3%) und verpflichtet die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, zur Unterstützung der Vorschläge oder Empfehlungen der Europäischen Kommission im Rahmen eines Verfahrens nach Art. 126 AEUV (Satz 1). Die Verpflichtung entfällt gemäß Art. 7 Satz 2 SKSV, wenn sich eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, im Rat gegen die vorgeschlagene oder empfohlene Beschlussfassung entscheidet. Den in Art. 126 AEUV geregelten

Podobnie Rada Konstytucyjna we Francji nie dopatrzyła się w omawianym przypadku istotnych konstytucyjnie elementów¹⁹⁰.

Konkludując, kwestia art. 7 TF wydaje się niepotrzebnie wyolbrzymiona, a tymczasem nie wiąże się ona z przekazaniem kompetencji władczych państw i nie jest zagadnieniem istotnym z punktu widzenia konstytucji narodowych. Nie ma tym samym wpływu na tryb związania się Traktatem fiskalnym.

28.6. Art. 8 TF dotyczy kompetencji TSUE w kwestii wykonania zobowiązań z art. 3 ust. 2. W art. 8 wzywa się Komisję do przedłożenia sprawozdania w tej sprawie. Jeśli stwierdzi ona, że dane państwo nie wypełniło tego obowiązku, sprawa zostanie wniesiona (*will be brought*) do TSUE przez jedno lub kilka państw-stron. Sprawę taką może również wnieść (*may also bring*) każde państwo-strona niezależnie od oceny Komisji. Wyrok Trybunału jest prawnie wiążący, a każde państwo może wnieść sprawę do TSUE w celu nałożenia sankcji na inne państwo za niewykonanie wyroku.

Jurysdykcja Trybunału w tym zakresie opiera się na art. 273 TFUE¹⁹¹. Zauważmy, iż kompetencji do wniesienia sprawy nie posiada Komisja, a przedmiotem skargi nie jest przekroczenie progów deficytu lub długu publicznego, a jedynie brak wprowadzenia do systemu krajowego treści przewidzianych w art. 3 ust. 2 TF.

Do Protokołu podpisania Traktatu fiskalnego umawiające się państwa dołączyły „Ustalenia” odnoszące się do art. 8, a zwłaszcza sposobu wnoszenia skarg do TSUE¹⁹². Ustalenia nie są integralną częścią TF, lecz nieformalnym porozumieniem – zamiarem stron nie było nadanie im mocy prawnie wiążącej. Są one dokumentem okołotraktatowym, czyli kontekstem umowy, a ściślej porozumieniem dotyczącym traktatu, osiągniętym w związku z jego zawarciem¹⁹³. Ustalenia te nie prowadzą do przekazania kompetencji.

Verfahrensablauf ändert Art. 7 SKSV nicht. Er bindet jedoch die politische Entscheidungsfreiheit der Vertragspartner im Rat und stärkt damit rechtlich wie faktisch den Einfluss der Europäischen Kommission im Defizitverfahren. Ob die Regelung von Art. 7 SKSV mit Unionsrecht vereinbar ist, kann hier dahinstehen; eine Beeinträchtigung der Budgethoheit des Deutschen Bundestages ist mit ihr jedenfalls nicht verbunden“.

¹⁹⁰ Conseil constitutionnel. Décision n° 2012-653 DC du 09 août 2012: « 34. Considérant que l'article 7 stipule que les parties s'engagent à appuyer les propositions ou recommandations soumises par la Commission européenne lorsque celle-ci estime qu'un État ne respecte pas le critère du déficit, excepté si une majorité qualifiée d'États est opposée à la décision proposée ou recommandée ; qu'il comporte un simple engagement à appliquer une règle de majorité plus contraignante que celle prévue par le droit de l'Union européenne dans le cadre de l'engagement de la procédure concernant les déficits excessifs; que cette modification des règles de décision applicables ne se substitue pas à la règle de l'unanimité ».

¹⁹¹ Zgodnie z art. 8 ust. 3 TF: „Niniejszy artykuł stanowi kompromis między Umawiającymi się Stronami w rozumieniu art. 273 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Art. 273 TFUE: „Trybunał Sprawiedliwości jest właściwy do orzekania w każdym sporze między Państwami Członkowskimi, związanym z przedmiotem Traktatów, jeśli spór ten jest mu przedłożony na mocy kompromisu” (*compromis, special agreement*).

¹⁹² Protokół podpisania Traktatu o Stabilności, Koordynacji i Zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, 2 marca 2012 r. Zob. też Informacja MSZ w sprawie „ustaleń dokonanych przez umawiające się strony przy podpisywaniu traktatu w odniesieniu do jego artykułu 8” (16.03.2012).

¹⁹³ Art. 31 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.

W wyroku TSUE z 27 listopada 2012 r. stwierdza się wyraźnie, iż zarówno jurysdykcja TSUE na podstawie art. 273 TFUE, jak i tzw. wypożyczanie niektórych instytucji UE nie są sprzeczne z prawem Unii¹⁹⁴.

Konkludując, jurysdykcja TSUE jest środkiem kontrolnym wykonania zobowiązania, nie oznacza jednak rezygnacji z wykonywania przez państwa własnych kompetencji i nie spełnia przesłanek przekazania kompetencji.

28.7. Tytuł IV TF składa się z trzech artykułów, dotyczących wspólnych wysiłków na rzecz skoordynowania polityki gospodarczej w celu lepszego funkcjonowania unii gospodarczej. Zgodnie z art. 11 strony dążą do tego, „aby wszelkie zasadnicze reformy polityki gospodarczej, które planują realizować, były w ich gronie omówione *ex ante* i w stosownych przypadkach przez nie skoordynowane. W koordynację tę zaangażowane są – zgodnie z prawem Unii Europejskiej – instytucje Unii Europejskiej”.

Pozostałe tytuły TF poświęcone są kwestiom organizacyjnym, dotyczącym zarządzania strefą euro. W kontekście Protokołu nr 14 załączonego do Traktatu Lizbońskiego nowa jest formuła spotkań państw strefy euro (art. 12 TF).

W porównaniu z obowiązującym stanem prawnym przepisy TF w nieznacznym stopniu uzupełniają istniejące już prawo Unii. TF nie zmienia kompetencji władczych instytucji unijnych i nie ustanawia kompetencji wyłącznych UE, co zresztą z formalnego punktu widzenia nie jest możliwe, ponieważ dla zmiany Traktatów UE niezbędna jest specjalna procedura. Normy TF wymagają wykonania w drodze przepisów prawa krajowego, jednak bez konieczności zmian w konstytucjach narodowych¹⁹⁵.

Zobowiązania te nie prowadzą do przekazania kompetencji władczych na rzecz Unii.

¹⁹⁴ TSUE. Wyrok w sprawie C-370/12 (*Thomas Pringle v. Government of Ireland*), motywy 158, 161, 171, 176.

¹⁹⁵ M. Maduro, in: A. Kocharov (ed.), *Another Legal Monster? An EUI Debate on the Fiscal Compact Treaty*, EUI Working Papers. Law 2012/09: “This agreement could have been adopted by enhanced cooperation and if it were adopted by enhanced cooperation it would have been much better because of several reasons: 1. it would allow a proper and more efficient use of EU institutions; 2. it would be the benefit from EU procedures and mechanisms of enforcement; 3. it would have allowed for a possible real enhancement of economic and political coordination, one of the purported ambitions to which, in the end, this treaty adds almost nothing. Amendment of EU Treaties would have been even more preferable, though it was simply not possible because one of the Member States vetoed it. (...) Since a treaty amendment was impossible, it was decided not to proceed through enhanced cooperation. The explanation for the latter seems to be that some member states, in particular Germany, thought that a treaty would be symbolically more powerful. This is ironic: symbolically more powerful but legally less so. (...) On the one hand, this treaty is a restatement of the six-pack reform, of the legislation that was adopted already and of the appeals for further coordination on economic level at least among the states of the Euro area. All things already done. Even the Euro Summit has been taking place albeit in a less structured form. No hard core governance mechanisms have been introduced by this agreement. This agreement changes nothing in terms of reinforcing such mechanisms. (...) On the other hand, this prevented what some had feared might be a negative consequence of the introduction of mechanisms of hard governance into the treaties: further intergovernmentalization of decision-making and of political and economic leadership in Europe. This might have been the case. Had they opted for a reform of the Treaties, one of the risks would have been stronger intergovernmentalization. (...) In reality, the agreement (...) is drafted in such a way that we can say that they are not expanding the existing competences of EU institutions”.

29. Zarówno Traktat fiskalny, jak i Traktat o EMS oraz zmiana art. 136 TFUE nie spełniają wymagań przedstawionej wyżej definicji przekazania kompetencji. Mamy tu natomiast do czynienia z ograniczeniami niektórych kompetencji państwa.

W praktyce tylko kilka państw zastosowało tryb specjalny. Przy związaniu się artykułem 136 ust. 3 TFUE – pięć państw, Traktatem o EMS – dwa państwa, a Traktatem fiskalnym – cztery państwa¹⁹⁶. Wynika to z interpretacji odpowiednich norm prawa krajowego.

Konkludując, dla związania się Traktatem fiskalnym należy stosować tryb z art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Do sfery politycznej, czyli do rządu i parlamentu, należy ocena korzyści wynikających ze związania się tym Traktatem.

¹⁹⁶ Table on the ratification process of amendment of art. 136 TFEU, ESM Treaty and Fiscal Compact (7 December 2012) – <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/fboschi/public/art.%20136%20ESM%20fiscal%20compact%20ratprocess.pdf>

ANEKS 1

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949

(Ustawa Zasadnicza RFN – stan na dzień 11.7.2012, fragmenty)

Art. 20

(1) Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.

(2) Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.

(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

(4) Gegen jeden, der es unternimmt, diese Ordnung zu beseitigen, haben alle Deutschen das Recht zum Widerstand, wenn andere Abhilfe nicht möglich ist.

1) Republika Federalna Niemiec jest demokratycznym i socjalnym państwem federalnym.

2) Wszelka władza państwowa pochodzi od ludu. Lud sprawuje ją przez wybory i głosowania oraz przez uprawnione organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej.

3) Władza ustawodawcza jest związana porządkiem konstytucyjnym, władza wykonawcza i władza sądownicza związane są ustawą i prawem.

4) Jeśli nie jest możliwe zastosowanie innych środków, wszyscy Niemcy mają prawo do oporu przeciwko każdemu, kto podejmuje kroki w celu obalenia tego porządku.

Art. 23

(1) Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Der Bund kann hierzu durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte übertragen. Für die Begründung der Europäischen Union sowie für Änderungen ihrer vertraglichen Grundlagen und vergleichbare Regelungen, durch die dieses Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden, gilt Artikel 79 Abs. 2 und 3.

(1a) Der Bundestag und der Bundesrat haben das Recht, wegen Verstoßes eines Gesetzgebungsakts der Europäischen Union gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Gerichtshof der Europäischen Union Klage zu erheben. Der Bundestag ist hierzu auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder verpflichtet. Durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, können für die Wahrnehmung der Rechte, die dem Bundestag und dem Bundesrat in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union eingeräumt sind, Ausnahmen von Artikel 42 Abs. 2 Satz 1 und Artikel 52 Abs. 3 Satz 1 zugelassen werden.

(1) Dla urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współdziała w rozwoju Unii Europejskiej, która przestrzega zasad demokratycznych, praworządnościowych, socjalnych i federacyjnych oraz zasady subsydiarności, a także gwarantuje w gruncie rzeczy porównywalną z niniejszą Ustawą Zasadniczą ochronę praw podstawowych. W tym celu, w drodze ustawy i za zgodą Rady Federalnej, Federacja może

dokonać przeniesienia pewnych praw zwierzchnich. Do ustanowienia Unii Europejskiej, a także do zmian jej traktatowych podstaw oraz porównywalnych uregulowań, w których wyniku niniejsza Ustawa Zasadnicza ulega w swej treści zmianie lub uzupełnieniu albo takie zmiany lub uzupełnienia stają się możliwe, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3.

(1a) Bundestag i Bundesrat mają prawo wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z powodu naruszenia zasady subsydiarności przez jakikolwiek akt ustawodawczy Unii Europejskiej. Bundestag jest do tego zobowiązany na wniosek jednej czwartej ogólnej liczby swych członków. W odniesieniu do korzystania z praw, jakie Bundestag i Bundesrat mają zagwarantowane w traktatowych podstawach Unii Europejskiej, dopuszczalne są, w drodze ustawy wymagającej zgody Bundesratu, wyjątki od postanowień art. 42 ust. 2 zdanie 1 i art. 52 ust. 3 zdanie 1.

(2) In Angelegenheiten der Europäischen Union wirken der Bundestag und durch den Bundesrat die Länder mit. Die Bundesregierung hat den Bundestag und den Bundesrat umfassend und zum frühestmöglichen Zeitpunkt zu unterrichten.

(3) Die Bundesregierung gibt dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union. Die Bundesregierung berücksichtigt die Stellungnahme des Bundestages bei den Verhandlungen. Das Nähere regelt ein Gesetz.

(4) Der Bundesrat ist an der Willensbildung des Bundes zu beteiligen, soweit er an einer entsprechenden innerstaatlichen Maßnahme mitzuwirken hätte oder soweit die Länder innerstaatlich zuständig wären.

(5) Soweit in einem Bereich ausschließlicher Zuständigkeiten des Bundes Interessen der Länder berührt sind oder soweit im übrigen der Bund das Recht zur Gesetzgebung hat, berücksichtigt die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates. Wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder, die Einrichtung ihrer Behörden oder ihre Verwaltungsverfahren betroffen sind, ist bei der Willensbildung des Bundes insoweit die Auffassung des Bundesrates maßgeblich zu berücksichtigen; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren. In Angelegenheiten, die zu Ausgabenerhöhungen oder Einnahmемinderungen für den Bund führen können, ist die Zustimmung der Bundesregierung erforderlich.

(6) Wenn im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks betroffen sind, wird die Wahrnehmung der Rechte, die der Bundesrepublik Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union zustehen, vom Bund auf einen vom Bundesrat benannten Vertreter der Länder übertragen. Die Wahrnehmung der Rechte erfolgt unter Beteiligung und in Abstimmung mit der Bundesregierung; dabei ist die gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes zu wahren.

(7) Das Nähere zu den Absätzen 4 bis 6 regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf.

(2) W sprawach dotyczących Unii Europejskiej współdziałają Bundestag oraz, za pośrednictwem Bundesratu, kraje związkowe. Rząd Federalny ma obowiązek informować Bundestag i Bundesrat w sposób całościowy i możliwie jak najwcześniej.

(3) Rząd Federalny umożliwia Bundestagowi zajęcie stanowiska przed jego [rządu] współdziałaniem w uchwalaniu aktów prawnych Unii Europejskiej. Podczas negocjacji Rząd Federalny uwzględnia stanowisko Bundestagu. Szczegóły określa ustawa.

(4) Bundesrat uczestniczy w kształtowaniu stanowiska Federacji, jeśli miałby on współdziałać w odpowiednich działaniach wewnątrzpaństwowych lub jeśli chodziłoby o kompetencje krajów związkowych.

(5) Jeśli w zakresie wyłącznej kompetencji władz federalnych dochodzi do styku z interesami krajów związkowych lub jeśli poza tym władzom federalnym przysługują uprawnienia ustawodawcze, Rząd Federalny uwzględnia stanowisko Bundesratu. Jeżeli chodzi przede wszystkim o kompetencje ustawodawcze krajów związkowych, powoływanie ich władz lub ich procedurę administracyjną, należy w kształtowaniu stanowiska Federacji w sposób miarodajny uwzględnić stanowisko Bundesratu; należy przy tym mieć na uwadze odpowiedzialność władz federalnych za całość Państwa. W sprawach mogących spowodować zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów Federacji, niezbędna jest zgoda Rządu Federalnego.

(6) W przypadku gdy chodzi przede wszystkim o wyłączne kompetencje ustawodawcze krajów związkowych w dziedzinach oświaty szkolnej, kultury lub mediów elektronicznych, wykonywanie praw przysługujących Republice Federalnej Niemiec jako państwu członkowskiemu Unii Europejskiej przeniesione zostaje na wyznaczonego przez Bundesrat przedstawiciela krajów związkowych. Wykonywanie tych praw ma miejsce przy współudziale Rządu Federalnego i w porozumieniu z nim; należy przy tym mieć na uwadze odpowiedzialność władz federalnych za całość Państwa.

(7) Szczegóły dotyczące ust. od 4 do 6 określa ustawa wymagająca zgody Bundesratu.

Art. 24

(1) Der Bund kann durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen.

(1a) Soweit die Länder für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben zuständig sind, können sie mit Zustimmung der Bundesregierung Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen übertragen.

(2) Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.

(3) Zur Regelung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird der Bund Vereinbarungen über eine allgemeine, umfassende, obligatorische, internationale Schiedsgerichtsbarkeit beitreten.

(1) Federacja może w drodze ustawy przenieść pewne prawa zwierzchnie na struktury międzypaństwowe.

(1a) O ile kraje związkowe są właściwe do wykonywania władzy państwowej i wypełniania zadań państwowych, mogą one po uzyskaniu zgody rządu federalnego przenosić prawa zwierzchnie na sąsiednie struktury przygraniczne.

(2) W celu zachowania pokoju Federacja może włączyć się do systemu wzajemnego bezpieczeństwa zbiorowego; ze względu na to i w celu wprowadzenia i zapewnienia pokojowego i długotrwałego ładu w Europie oraz między narodami świata zezwoli ona na ograniczenia swych praw zwierzchnich.

Art. 38

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

(2) Wahlberechtigt ist, wer das achtzehnte Lebensjahr vollendet hat; wählbar ist, wer das Alter erreicht hat, mit dem die Volljährigkeit eintritt.

(3) Das Nähere bestimmt ein Bundesgesetz.

(1) Posłowie do niemieckiego Bundestagu są wybierani w wyborach ogólnych, bezpośrednich, wolnych, równych i tajnych. Są oni przedstawicielami całego ludu, nie są związani instrukcjami i poleceniami oraz podlegają jedynie swojemu sumieniu.

(2) Uprawniony do głosowania jest każdy, kto ukończył osiemnasty rok życia; wybrany może być każdy, kto osiągnął wiek pełnoletności.

(3) Szczegóły określa ustawa federalna.

Art. 59

(1) Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten. Er beglaubigt und empfängt die Gesandten.

(2) Verträge, welche die politischen Beziehungen des Bundes regeln oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung beziehen, bedürfen der Zustimmung oder der Mitwirkung der jeweils für die Bundesgesetzgebung zuständigen Körperschaften in der Form eines Bundesgesetzes. Für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend.

(1) Prezydent Republiki Federalnej Niemiec reprezentuje Federację międzynarodowo-prawnie. Zawiera on w imieniu Federacji umowy międzynarodowe z innymi państwami. Uwierzytelnia on i przyjmuje ambasadorów.

(2) Umowy regulujące stosunki polityczne Federacji lub dotyczące spraw ustawodawstwa federalnego wymagają zgody lub współdziałania, w formie ustawy federalnej, ciał odpowiednio właściwych dla ustawodawstwa federalnego. Odnośnie umów administracyjnych stosuje się odpowiednio przepisy o administracji federalnej.

Art. 79

(1) Das Grundgesetz kann nur durch ein Gesetz geändert werden, das den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändert oder ergänzt. Bei völkerrechtlichen Verträgen, die eine Friedensregelung, die Vorbereitung einer Friedensregelung oder den Abbau einer besatzungsrechtlichen Ordnung zum Gegenstand haben oder der Verteidigung der Bundesrepublik zu dienen bestimmt sind, genügt zur Klarstellung, dass die Bestimmungen des Grundgesetzes dem Abschluss und dem Inkraftsetzen der Verträge nicht entgegenstehen, eine Ergänzung des Wortlautes des Grundgesetzes, die sich auf diese Klarstellung beschränkt.

(2) Ein solches Gesetz bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

(3) Eine Änderung dieses Grundgesetzes, durch welche die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung oder die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.

(1) Ustawa Zasadnicza może zostać zmieniona jedynie ustawą, która w sposób wyraźny zmienia lub uzupełnia jej brzmienie. W przypadku umów międzynarodowych, których przedmiotem jest regulacja pokojowa, przygotowanie regulacji pokojowej albo zniesienie prawnego porządku okupacyjnego, a także w przypadku umów służących obronie Republiki Federalnej Niemiec, w celu stwierdzenia, że przepisy Ustawy Zasadniczej nie stoją na przeszkodzie zawarciu i wejściu w życie takich umów, wystarczy uzupełnienie brzmienia Ustawy Zasadniczej ograniczające się do takiego stwierdzenia.

2) Ustawa taka wymaga zgody 2/3 posłów Bundestagu i 2/3 głosów Bundesratu.

3) Niedopuszczalna jest zmiana Ustawy Zasadniczej odnośnie zmiany podziału Federacji na kraje związkowe, zasad współdziałania krajów związkowych w zakresie ustawodawstwa lub zasad określonych w art. 1 i 20.

Art. 88

Der Bund errichtet eine Währungs- und Notenbank als Bundesbank. Ihre Aufgaben und Befugnisse können im Rahmen der Europäischen Union der Europäischen Zentralbank übertragen werden, die unabhängig ist und dem vorrangigen Ziel der Sicherung der Preisstabilität verpflichtet.

Federacja tworzy bank walutowo-emisyjny w postaci Banku Federalnego. Jego zadania i uprawnienia mogą być w ramach Unii Europejskiej przeniesione na Europejski Bank Centralny, który jest niezależny i zobowiązany zapewnić stabilność cen jako pierwszoplanowy cel.

ANEKS 2

Constitution de la République française du 4 octobre 1958

(Konstytucja Francji, stan – listopad 2011, fragmenty)

/Préambule/

Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'Homme et aux principes de la souveraineté nationale tels qu'ils ont été définis par la Déclaration de 1789, confirmée et complétée par le préambule de la Constitution de 1946, ainsi qu'aux droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement de 2004.

/Preambuła/. Lud francuski proklamuje uroczyste swoje przywiązanie do Praw Człowieka i do zasad suwerenności narodowej, tak jak zostały one określone w Deklaracji z roku 1789, potwierdzonej i uzupełnionej przez Wstęp do Konstytucji z roku 1946, jak również przez prawa i obowiązki określone w Karcie ochrony środowiska z 2004 r.

[Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789

Article 3. - Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément.

Artykuł 3 Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela (1789). Źródłem wszelkiego władztwa jest Naród. Żadna instytucja ani osoba nie mogą wykonywać władzy, która nie pochodziłaby od niego w sposób wyraźny.

La Constitution du 27 octobre 1946 – Préambule

Sous réserve de réciprocité, la France consent aux limitations de souveraineté nécessaires à l'organisation et à la défense de la paix.

Z zastrzeżeniem wzajemności, Francja zgadza się na ograniczenia suwerenności niezbędne do organizowania i obrony pokoju]

Article 3

La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum.

Suwerenność narodowa należy do ludu, który wykonuje ją przez swych przedstawicieli i w drodze referendum.

Article 46

Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition ne peut, en première lecture, être soumis à la délibération et au vote des assemblées qu'à l'expiration des délais fixés au troisième alinéa de l'article 42. Toutefois, si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45, le projet ou la proposition ne peut être soumis à la délibération de la première assemblée saisie avant l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution.

Article 47

Le Parlement vote les projets de loi de finances dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de quarante jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours, les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance.

Si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts et ouvre par décret les crédits se rapportant aux services votés. Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session.

Article 47-1

Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

Article 52

Le Président de la République négocie et ratifie les traités.

Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d'un accord international non soumis à ratification.

Prezydent Republiki negocjuje i ratyfikuje traktaty. Jest on informowany o wszelkich rokowaniach zmierzających do zawarcia umowy międzynarodowej niepodlegającej ratyfikacji.

Article 53

Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire, ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi. Ils ne prennent effet qu'après avoir été ratifiés ou approuvés.

Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées.

Traktaty pokoju, traktaty handlowe, traktaty lub umowy odnoszące się do organizacji międzynarodowych, jak również traktaty obciążające państwo finansowo, zmieniające postanowienia natury ustawowej, odnoszące się do statusu jednostki, pociągające za sobą cesję, zamianę lub przyłączenie terytorium, mogą być ratyfikowane lub zatwierdzone tylko na podstawie ustawy. Nabierają one mocy obowiązującej dopiero po ich ratyfikacji lub zatwierdzeniu.

Żadna cesja, zamiana lub przyłączenie terytorium nie są ważne bez zgody zainteresowanej ludności.

Article 53-1*

La République peut conclure avec les États européens qui sont liés par des engagements identiques aux siens en matière d'asile et de protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales, des accords déterminant leurs compétences respectives pour l'examen des demandes d'asile qui leur sont présentées.

Toutefois, même si la demande n'entre pas dans leur compétence en vertu de ces accords, les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif.

* Art. 53-1 został wprowadzony ustawą konstytucyjną nr 93-1256 z 25 listopada 1993 r.

Republika może zawrzeć z państwami europejskimi, które są związane identycznymi zobowiązaniami w zakresie azylu i ochrony Praw Człowieka oraz podstawowych wolności, umowy określające ich wzajemne kompetencje w dziedzinie rozpatrywania skierowanych do nich wniosków o azyl.

Jednakże nawet jeżeli wnioski te nie wchodzą na podstawie tych umów w zakres kompetencji władz Republiki, władze te mają zawsze prawo udzielenia azylu każdemu cudzoziemcowi prześladowanemu z powodu jego działalności na rzecz wolności lub ubiegającemu się o opiekę Francji z innych powodów.

Article 53-2*

La République peut reconnaître la juridiction de la Cour pénale internationale dans les conditions prévues par le traité signé le 18 juillet 1998.

* Art. 53-2 został wprowadzony ustawą konstytucyjną nr 99-568 z 8 lipca 1999 r.

Republika może uznać jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Karnego na warunkach określonych w traktacie podpisanym 18 lipca 1998 r.

Article 54*

Si le Conseil constitutionnel, saisi par le Président de la République, par le Premier ministre, par le président de l'une ou l'autre assemblée ou par soixante députés ou soixante sénateurs, a déclaré qu'un engagement international comporte une clause contraire à la Constitution, l'autorisation de ratifier ou d'approuver l'engagement international en cause ne peut intervenir qu'après la révision de la Constitution.

* Treść art. 54 w brzmieniu nadanym przez art. 2 ustawy konstytucyjnej nr 92-554 z 25 czerwca 1992 r.

Jeżeli Rada Konstytucyjna na wniosek Prezydenta Republiki, premiera, przewodniczącego jednej lub drugiej izby bądź sześćdziesięciu deputowanych albo sześćdziesięciu senatorów stwierdzi, że zobowiązanie międzynarodowe zawiera postanowienie sprzeczne z Konstytucją, upoważnienie do ratyfikacji lub zatwierdzenia nie może być udzielone przed dokonaniem zmiany Konstytucji.

Article 55

Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie.

Traktaty lub umowy należycie ratyfikowane bądź zatwierdzone zyskują z chwilą ich ogłoszenia moc wyższą niż ustawy z zastrzeżeniem ich stosowania przez drugą stronę.

Article 61

Les lois organiques, avant leur promulgation, les propositions de loi mentionnées à l'article 11 avant qu'elles ne soient soumises au référendum, et les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution.

Aux mêmes fins, les lois peuvent être déférées au Conseil constitutionnel, avant leur promulgation, par le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou soixante députés ou soixante sénateurs.

Dans les cas prévus aux deux alinéas précédents, le Conseil constitutionnel doit statuer dans le délai d'un mois. Toutefois, à la demande du Gouvernement, s'il y a urgence, ce délai est ramené à huit jours.

Dans ces mêmes cas, la saisine du Conseil constitutionnel suspend le délai de promulgation.

Article 61-1

Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

Une loi organique détermine les conditions d'application du présent article.

TITRE XV

DE L'UNION EUROPÉENNE

Article 88-1

La République participe à l'Union européenne constituée d'États qui ont choisi librement d'exercer en commun certaines de leurs compétences en vertu du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Republika uczestniczy w Unii Europejskiej złożonej z państw, które na mocy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w wersji uzgodnionej w Traktacie z Lizbony z dnia 13 grudnia 2007 r., swobodnie postanowiły wykonywać wspólnie ich niektóre kompetencje.

Article 88-2

La loi fixe les règles relatives au mandat d'arrêt européen en application des actes pris par les institutions de l'Union européenne.

W wykonaniu aktów uchwalonych przez instytucje Unii Europejskiej ustawa ustala normy dotyczące europejskiego nakazu aresztowania.

Article 88-3

Sous réserve de réciprocité et selon les modalités prévues par le traité sur l'Union européenne signé le 7 février 1992, le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales peut être accordé aux seuls citoyens de l'Union résidant en France. Ces citoyens ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint ni participer à la désignation des électeurs sénatoriaux et à l'élection des sénateurs. Une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article.

Article 88-4

Le Gouvernement soumet à l'Assemblée nationale et au Sénat, dès leur transmission au Conseil de l'Union européenne, les projets d'actes législatifs européens et les autres projets ou propositions d'actes de l'Union européenne.

Selon des modalités fixées par le règlement de chaque assemblée, des résolutions européennes peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets ou propositions mentionnés au premier alinéa, ainsi que sur tout document émanant d'une institution de l'Union européenne.

Au sein de chaque assemblée parlementaire est instituée une commission chargée des affaires européennes.

Niezwłocznie po ich przekazaniu Radzie Unii Europejskiej rząd przedkłada Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi projekty aktów prawodawczych oraz inne projekty lub propozycje aktów Unii Europejskiej. Może też przedkładać im inne projekty i propozycje aktów oraz wszelkie inne dokumenty pochodzące od instytucji Unii Europejskiej.

Zgodnie z warunkami określonymi w ich regulaminie każda z izb może, w razie konieczności również poza sesjami, uchwalać rezolucje dotyczące projektów lub propozycji wymienionych w poprzednim ustępie, a także wszelkich dokumentów pochodzących od instytucji Unii Europejskiej.

Article 88-5

Tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République.

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.

[L'article 88-5 n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004, en vertu de l'article 47 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008.]

Article 88-6

L'Assemblée nationale ou le Sénat peuvent émettre un avis motivé sur la conformité d'un projet d'acte législatif européen au principe de subsidiarité. L'avis est adressé par le président de l'assemblée concernée aux présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission européenne. Le Gouvernement en est informé.

Chaque assemblée peut former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen pour violation du principe de subsidiarité. Ce recours est transmis à la Cour de justice de l'Union européenne par le Gouvernement.

À cette fin, des résolutions peuvent être adoptées, le cas échéant en dehors des sessions, selon des modalités d'initiative et de discussion fixées par le règlement de chaque assemblée. À la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit.

Article 88-7

Par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par l'Assemblée nationale et le Sénat, le Parlement peut s'opposer à une modification des règles d'adoption d'actes de l'Union européenne dans les cas prévus, au titre de la révision simplifiée des traités ou de la coopération judiciaire civile, par le traité sur l'Union européenne et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, tels qu'ils résultent du traité signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

DE LA RÉVISION

Article 89

L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République sur proposition du Premier ministre et aux membres du Parlement.

Le projet ou la proposition de révision doit être examiné dans les conditions de délai fixées au troisième alinéa de l'article 42 et voté par les deux assemblées en termes identiques. La révision est définitive après avoir été approuvée par référendum.

Toutefois, le projet de révision n'est pas présenté au référendum lorsque le Président de la République décide de le soumettre au Parlement convoqué en Congrès ; dans ce cas, le projet de révision n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés. Le Bureau du Congrès est celui de l'Assemblée nationale.

Aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire.

La forme républicaine du Gouvernement ne peut faire l'objet d'une révision.

Inicjatywa w przedmiocie zmiany Konstytucji przysługuje zarówno Prezydentowi Republiki, na wniosek premiera, jak i członkom parlamentu.

Projekt [prezydencki] albo propozycja [poselska] zmiany Konstytucji są rozpatrywane w terminie przewidzianym w ustępie trzecim artykułu 42 i uchwalane w identycznym brzmieniu przez obie izby. Zmiana wchodzi w życie po jej zatwierdzeniu w referendum.

Projektowi zmiany Konstytucji nie poddaje się referendum, jeżeli Prezydent Republiki zdecyduje przedłożyć go parlamentowi zwołanemu w charakterze Kongresu [obie izby]; w takim przypadku projekt zmiany zostaje przyjęty, jeżeli wypowie się za nim większość trzech piątych ważnie oddanych głosów. Biurem Kongresu jest biuro Zgromadzenia Narodowego.

Żadne postępowanie w sprawie zmiany Konstytucji nie może być wszczęte, ani kontynuowane w przypadku zagrożenia integralności terytorialnej państwa.

Republikańska forma władzy nie może stanowić przedmiotu zmiany Konstytucji.