

Wstęp

1. Kontekst polityczno-prawny problemu

Głęboki kryzys finansowy, jaki dotknął niektóre państwa strefy euro, sprawił, że państwa członkowskie UE, w tym zwłaszcza najbardziej wydolne państwa strefy euro (na czele z Niemcami i Francją) zaczęły poszukiwać środków ratunkowych *ad hoc*, a następnie zagwarantowania stabilności finansowej tej strefy jako całości w wymiarze strategicznym. Zakres i tempo pogłębiania się kryzysu oraz rozbieżność stanowisk między państwami członkowskimi UE sprawiły, że od początku – ustanawiając tymczasowy tzw. mechanizm grecki – sięgnięto zarówno do regulacji unijnego prawa pochodnego, jak też do zawieranych paralelnie umów międzynarodowych (środków międzyrządowych).

Powyższy problem strukturalny procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej zaczął się pogłębiać wraz z poszukiwaniem środków długofalowych, mających gwarantować wydolność strefy euro w przyszłości. Radykalna reforma Paktu Stabilności i Wzrostu (mającego gwarantować spełnienie kryteriów konwergencyjnych), ustanowienie trwałego „mechanizmu ratunkowego” (Europejskiego Mechanizmu Stabilności), ustanowienie unii bankowej oraz (niejasne) plany utworzenia unii politycznej (w ramach strefy euro) wymagają nie tylko sięgnięcia do aktów unijnego prawa pochodnego, lecz również ingerencji w materię prawa pierwotnego UE (rewizji Traktatów stanowiących podstawę UE), co zakłada przyzwolenie wszystkich państw członkowskich UE. Tymczasem strefa euro obejmuje tylko część państw członkowskich, a wśród pozostałych państw członkowskich wyłoniła się grupa (na czele z Wielką Brytanią), która mniej lub bardziej wstrzemięźliwie podchodzi do planów konsolidacji strefy euro, abstrahując od tego, że rewizja Traktatów jest procesem długotrwałym. W tym kontekście coraz śmielej zaczęto sięgać do środków międzyrządowych, ustalanych poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej.

Istotne znaczenie dla politycznego procesu decyzyjnego ma również reakcja społeczeństw – i to zarówno w państwach strefy euro ogarniętych kryzysem (w których sanacja finansów publicznych wymaga podejmowania radykal-

nych środków), jak i w państwach wnoszących wkład finansowy w programy ratunkowe (co spotyka się z coraz mniejszym zrozumieniem). W tym świetle z kolei szczególnie znaczenia nabiera – i tak już nabrzmiały – problem legitymacji demokratycznej Unii Europejskiej.

Rodzajem ustrojowego wspólnego mianownika, przenikającego wszystkie te problemy, jest kwestia zachowania spójności politycznej i prawnej Unii Europejskiej w toku reform strefy euro, która w coraz większym stopniu zaczyna wyodrębniać się w ramach Unii Europejskiej i w stosunku do niej. Dwutorowość podejścia do stosowanych środków, zapoczątkowana tzw. mechanizmem greckim, uległa bowiem wyraźnemu pogłębieniu na rzecz środków międzyrządowych, podejmowanych jedynie przez państwa strefy euro i skierowanych jedynie do tej grupy państw, a jedynie w pewnym zakresie i na zasadzie wyjątku „otwartych” również dla pozostałych państw członkowskich UE. Co prawda, należy docenić umocnienie Paktu Stabilności i Wzrostu w wyniku uchwalenia (podczas polskiej Prezydencji) w drugiej połowie 2011 r. tzw. sześciopaku (pakietu pięciu rozporządzeń i jednej dyrektywy) oraz umocnienie koordynacji współpracy gospodarczej na podstawie uchwalonego wiosną 2013 r. tzw. dwupaku (dwóch rozporządzeń)¹, niemniej istotne środki nakierowane na umocnienie dyscypliny budżetowej i podniesienie konkurencyjności oraz wprowadzające trwałe „mechanizm ratunkowy” ustanowione zostały na mocy umów międzynarodowych zawartych „poza” ramami prawnymi UE, względnie na mocy porozumień politycznych (jak Pakt Euro Plus). W szczególności zawarte zostały dwie umowy międzynarodowe: Traktat ustanawiający Europejski Mechanizm Stabilności (TEMS) (por. powiązana z nim decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE w sprawie uzupełnienia art. 136 TFUE) i Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej (Traktat o unii fiskalnej)².

Uzgodnienie wszystkich tych dokumentów poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii Europejskiej było wyrazem sięgnięcia na niespotykaną do tej pory skalę do tzw. metody szengeńskiej, oznaczającej regulowanie spraw ważnych dla procesu integracji europejskiej jedynie przez grupę państw członkowskich UE i poza ramami instytucjonalno-prawnymi Unii³. Sytuacja taka budziła uzasadnione wątpliwości, nie tylko co do zgodności z prawem UE przyjętych środków międzyrządowych⁴, zwłaszcza z zasadą lojalnej współpracy określonej w obecnym art. 4 ust. 3 TUE, lecz również wywołała kontrower-

¹ Podstawowe dokumenty nt. reformy strefy euro: *Reforma strefy euro Unii Europejskiej. Na drodze do sanacji i konsolidacji. Wybór dokumentów* (wybór, wstęp i opracowanie J. Barcz), Warszawa 2013.

² Teksty obu traktatów w: tamże, s. 171 i nast.

³ Na temat tego pojęcia patrz materiały zawarte w: *Konwencja z Prüm. Eksperyment prawotwórczy w Unii Europejskiej*, Kozminski Law School Papers 2007, No. 3, s. 15.

⁴ Na przykład (jedna z pierwszych analiz): S. Peers, *Draft Agreement on Reinforced Economic Union*, statewatch Analysis, 21 December 2011.

sje konstytucyjno-prawne w szeregu państw członkowskich. Z tego punktu widzenia istotna stała się zwłaszcza kwestia – czy na mocy środków międzyrządowych nie następuje powierzenie Unii Europejskich kolejnych kompetencji przez państwa – strony tych środków (umów) i – jeżeli tak – to jak należy oceniać konstytucyjną legitymację dla takich działań, przy czym istota problemu – jak się okazało – dotyczyła umocnienia zakresu współudziału parlamentów narodowych w toku kreowania stanowiska danego państwa związanego z takimi środkami międzyrządowymi.

2. W sprawie tematu i charakteru książki

Autor niniejszej pracy zajmuje się orzecznictwem niemieckiego FTK w kontekście członkostwa RFN we Wspólnotach Europejskich a następnie w Unii Europejskiej od wielu lat⁵. Ostatnio, w szeregu artykułach, poddał on analizie orzeczenia FTK związane ze środkami unijnymi i międzyrządowymi, nakierowanymi na sanację i konsolidację strefy euro. Ponieważ artykuły te ułożyły się w zwarty cykl, a orzecznictwo niemieckiego FTK w tych sprawach stało się nie tylko ważnym etapem interpretacji klauzul integracyjnych niemieckiej Ustawy Zasadniczej (konstytucji), lecz również dało asumpt do działań w innych państwach członkowskich na rzecz umocnienia roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych, naturalnym biegiem rzeczy powstała koncepcja przekształcenia tego cyklu w zwartą publikację.

Dodatkowym ważnym argumentem na rzecz takiego przedsięwzięcia stało się znaczenie orzeczeń niemieckiego FTK w powiązaniu z reformą strefy euro. Jak wskazano wyżej, przebieg tej reformy i podejmowane w związku z nią działania, wywołały szereg zasadniczych problemów, dotyczących ustroju Unii Europejskiej oraz zachowania przez Unię jej spójności ustrojowej. Ponownie realnych kształtów nabrała kwestia dyferencjacji Unii Europejskiej – wykształcenia się w jej ramach różnych „centrów decyzyjnych”, a nawet formalnej fragmentacji Unii i wyodrębnienia się z niej strefy euro. Są to problemy szczególnie istotne dla państw członkowskich UE pozostających poza tą strefą, w tym zwłaszcza dla Polski⁶.

Tym niemniej książka ta nie jest „zbiorem” opublikowanych już artykułów (przytoczone są one w przypisach rozdziałów dotyczących odpowiednich wyroków FTK). Zostały one bowiem zaktualizowane i rozszerzone, a ponadto książka zawiera istotne uzupełnienia, odnoszące się do orzeczeń FTK, które nie były uprzednio przedmiotem analizy autora. W książce podjęto również

⁵ Por. J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna w konstytucji RFN*, Warszawa 1990.

⁶ Por. J. Barcz, *Spójność Unii Europejskiej a sanacja i konsolidacja strefy euro*, Sprawy Międzynarodowe 2013, nr 2.

próbę sformułowania wniosków dotyczących testów legalności środków międzyrządowych w świetle prawa unijnego i prawa konstytucyjnego, co możliwe było dopiero po analizie całego cyklu orzeczeń FTK dotyczących reformy strefy euro w powiązaniu z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12 Pringle.

3. Orzecznictwo niemieckiego FTK wobec reformy strefy euro w świetle głównych trendów tego orzecznictwa w sprawach integracji europejskiej

Orzecznictwo niemieckiego FTK odgrywa istotną rolę w kształtowaniu percepcji prawa wspólnotowego (a obecnie unijnego) w sferze wewnętrznej państw członkowskich. Miało ono znaczący wpływ na rozwój ochrony praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa wspólnotowego (obecnie unijnego) w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości⁷. Zarazem, niemiecki FTK rozwijał wzorce konstytucyjne badania wspólnotowego (obecnie unijnego) prawa pochodnego oraz precyzował granice powierzenia przez RFN „praw zwierzchnich” na rzecz Wspólnot Europejskich (obecnie na rzecz Unii Europejskiej)⁸. Co najmniej od znanego wyroku z 12 października 1993 r.⁹ w sprawie Traktatu z Maastricht, FTK zaczął zwracać szczególną uwagę na kwestie demokratycznej legitymacji procesu integracji europejskiej, zwłaszcza poprzez zapewnienie stosownej roli parlamentu narodowego (*Bundestagu*) w kreowaniu stanowiska RFN reprezentowanego przez egzekutywę (Rząd Federalny) na ówczesnym szczeblu wspólnotowym.

Jak zobaczymy, przewodnim problemem jaki wystąpił w orzecznictwie FTK związanym z reformą strefy euro była zgodność podejmowanych środków w tym zakresie z zasadą demokracji, wyrażającą się w tym przypadku w zagwarantowaniu autonomii budżetowej *Bundestagu*, której nierespektowanie stanowiłoby zarazem naruszenie prawa wyborczego obywateli gwarantowanego w art. 38 ust. 1 UZ. Punktem wyjścia dla rozważań FTK było stanowisko wypracowane w tym zakresie we wspomnianym wyroku z sprawie Traktatu z Maastricht, które można sprowadzić do dwóch zasadniczych punktów¹⁰:

⁷ Por. J. Barcz, *Wkład niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w rozwój praw podstawowych w ramach UE* (w:) *Polska – Niemcy. Nadzieja i zaufanie. Księga Jubileuszowa na 80-lecie urodzin Profesora Mieczysława Tomali*, Warszawa 2002, s. 67 i nast.

⁸ Por. M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych, związanych ze stabilizacją strefy euro, z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2014, nr 7, s. 37 i nast.

⁹ BVerfGE, t. 89, s. 155 i nast.

¹⁰ Na temat wyroku niemieckiego FTK z dnia 12 października 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht w literaturze polskiej sumująco: K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, zwłaszcza strony 106-108.

- **po pierwsze** – do konstytucyjnych granic udziału RFN w procesie integracji europejskiej FTK zaliczył również prawo wyborcze obywatela gwarantowane w art. 38 ust. 1 zdanie pierwsze UZ, mające w jego ocenie również treść materialną: „Art. 38 UZ gwarantuje nie tylko, że obywatelowi przysługuje prawo wyborcze do Niemieckiego *Bundestagu*. Gwarancja ta rozciąga się również na zasadniczą demokratyczną treść tego prawa: uprawnionemu do wyborów Niemcowi gwarantuje się subiektywne prawo do udziału w wyborach do Niemieckiego *Bundestagu* a poprzez to do współudziału na szczeblu Federacji w legitymacji władzy państwowej przez naród oraz w jej wykonywaniu. (...) Art. 38 UZ wyklucza w zakresie stosowania art. 23 UZ tego rodzaju wyodrębnienie uzasadnionej wyborami legitymacji władzy państwowej oraz wywieranie wpływu na jej wykonywanie w wyniku przesunięcia zadań i uprawnień Bundestagu, że naruszona zostaje zasada demokracji w zakresie uznanym za nienaruszalny w art. 79 ust. 3 w związku z art. 20 ust. 1 i 2 UZ”¹¹; dodać jeszcze należy, że FTK uznał, iż przestrzeganie powyższych granic konstytucyjnych podlega jego kontroli, także w następstwie dopuszczalności skargi konstytucyjnej; możliwość ta była w kolejnych latach w coraz większym stopniu nadużywana w bieżącej debacie politycznej, przede wszystkim w celu blokowania ważnych decyzji dotyczących reformy UE, a kulminacja tych usiłowań nastąpiła ostatnio w związku ze środkami przyjmowanymi na szczeblu unijnym i międzyrządowym w celu sanacji i konsolidacji strefy euro;
- **po drugie** – w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht FTK sprecyzował też znaczenie – z konstytucyjnego punktu widzenia – zasady kompetencji powierzonych (przyznanych), zakorzenionej obecnie w art. 5 ust. 1 zdanie pierwsze oraz w art. 5 ust. 2 TUE, stosownie do której UE może działać jedynie w granicach kompetencji powierzonych jej przez państwa członkowskie na mocy Traktatów; FTK w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht podkreślił, że działania instytucji i innych organów ówczesnych Wspólnot znajdują swoje demokratyczne uzasadnienie – jeśli chodzi o RFN – w ustawie udzielającej upoważnienia na ratyfikowanie Traktatów stanowiących ich podstawy, uchwalonej

¹¹ „Art. 38 GG verbürgt nicht nur, dass dem Bürger das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag zusteht und bei der Wahl die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Die Verbürgung erstreckt sich auch auf den grundlegenden demokratischen Gehalt dieses Rechts: Gewährleistet wird den wahlberechtigten Deutschen das subjektive Recht, an der Wahl des Deutschen Bundestages teilzunehmen und dadurch an der Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk auf Bundesebene mitzuwirken und auf ihre Ausübung Einfluss zu nehmen. (...) Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es Art. 79 Abs. 3 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG für unantastbar erklärt, verletzt wird.“. BVerfGE 89, 171 i nast.

na mocy art. 23 ust. 1 UZ, Traktaty te natomiast określają „program integracyjny” (*Integrationsprogramm*); istotnym elementem, tego „programu integracyjnego” jest właśnie zasada kompetencji powierzonych (przyznanych); z tego zasadniczego stwierdzenia FTK wywiódł bardzo poważne konsekwencje, odnoszące się do zakresu stosowania ówczesnego prawa wspólnotowego w Republice Federalnej Niemiec i uprawnienia FTK do kontrolowania przestrzegania tego zakresu: „Ponieważ uprawniony do głosowania Niemiec realizuje zasadniczo swoje prawo do udziału w legitymizowanych demokratycznie instytucjach i organach, upoważnionych do wykonywania władzy zwierzchniej, poprzez wybór Niemieckiego *Bundestagu*, *Bundestag* musi decydować również o członkostwie Niemiec w Unii Europejskiej, o jej dalszym istnieniu i rozwoju. (...) Rozstrzygające znaczenie ma to, że członkostwo Republiki Federalnej Niemiec oraz wynikające z tego prawa i obowiązki – w tym zwłaszcza bezpośrednia, wiążąca prawnie działalność Wspólnot Europejskich w ramach wewnątrz krajowej przestrzeni prawnej – została w sposób przewidywalny dla ustawodawcy opisana w Traktacie oraz wystarczająco konkretnie unormowana w ustawie wyrażającej zgodę na jego ratyfikowanie. Oznacza to zarazem, że przyszłe, istotne zmiany w programie integracyjnym ustalonym w Traktacie unijnym oraz w wynikającym z tego programu upoważnienia do działań, nie są objęte ustawą upoważniającą do ratyfikowania tego Traktatu. (...) Jeżeli europejskie instytucje lub organy określone w Traktacie unijnym działałyby lub rozwijałyby się na przykład w taki sposób, który nie byłby już objęty Traktatem, będącym punktem odniesienia dla niemieckiej ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację, to akty prawne podejmowane w takim zakresie nie obowiązywałyby w obszarze niemieckiego zwierzchnictwa. Niemieckie organy państwowe nie mogłyby stosować w Niemczech – ze względów konstytucyjnoprawnych – takich aktów prawnych. Stosownie do tego Federalny Trybunał Konstytucyjny dokonuje kontroli, czy akty prawne europejskich instytucji i organów utrzymywane są w zakresie powierzonych im praw zwierzchnich, czy też przełamują te granice (...)”¹².

¹² „*Weil der wahlberechtigte Deutsche sein Recht auf Teilnahme an der demokratischen Legitimation der mit der Ausübung von Hoheitsgewalt betrauten Einrichtungen und Organe wesentlich durch die Wahl des Deutschen Bundestages wahrnimmt, muss der Bundestag auch über die Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union, ihren Fortbestand und ihre Entwicklung bestimmen. (...) Entscheidend ist, dass die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland und die daraus sich ergebenden Rechte und Pflichten – insbesondere auch das rechtsverbindliche unmittelbare Tätigwerden der Europäischen Gemeinschaften im innerstaatlichen Rechtsraum – für den Gesetzgeber voraussehbar im Vertrag umschrieben und durch ihn im Zustimmungsgesetz hinreichend bestimmbar normiert worden sind (vgl. BVerfGE 58, 1 <37>; 68, 1 <98 f.>). Das bedeutet zugleich, dass spätere wesentliche Änderungen des im Unions-Vertrag angelegten Integrationsprogramms und seiner Handlungsermächtigungen nicht mehr vom Zustimmungsgesetz zu diesem Vertrag gedeckt sind (vgl. schon BVerfGE*

Kolejnym, bardzo istotnym punktem odniesienia dla analizowanego orzecznictwa FTK, był jego wyrok z 30 czerwca 2009 r. dotyczący Traktatu z Lizbony¹³. W wyroku tym FTK odniósł się szczegółowo do charakteru nowego Unii Europejskiej, podkreślając jej charakter jako organizacji międzynarodowej (międzypaństwowej) i wskazując na wiodącą rolę państw członkowskich jako kreatorów Unii („władców traktatów”). Z drugiej zaś strony, FTK nakreślił model „sztywnej” legitymacji – głównie w ustawach, gwarantujących współdziałanie *Bundestagu* w kreowaniu stanowiska niemieckiego – prezentowanego w instytucjach unijnych w toku procesu decyzyjnego, nie oglądając się na różnego rodzaju „zabezpieczenia” (umacniające rolę parlamentów narodowych państw członkowskich UE) przewidziane na mocy Traktatu z Lizbony.

W wyroku z 30 czerwca 2009 r. FTK uznał – w interesującym nas zakresie, że Traktat z Lizbony odpowiada „klauzuli integracyjnej” zawartej w Ustawie Zasadniczej. Stwierdził natomiast, że „Ustawa w sprawie poszerzenia i umocnienia praw *Bundestagu* i *Bundesratu* w sprawach Unii Europejskiej” (dalej: „Ustawa w sprawie poszerzenia”)¹⁴ narusza postanowienia art. 38 ust. 1 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 UZ ze względu na to, że nie uwzględnia w wystarczającym zakresie prawa współdziałania *Bundestagu* i *Bundesratu* w sprawach UE. Jednocześnie FTK – co niezmiernie istotne – sprecyzował wymogi, jakie ustawa ta powinna spełniać, aby była zgodna z Ustawą Zasad-

58, 1 <37>; BVerfGE 68, 1 <98 f.>; Mosler in: *Handbuch des Staatsrechts, Band VII [1992]*, § 175 Rdnr. 60). *Würden etwa europäische Einrichtungen oder Organe den Unions-Vertrag in einer Weise handhaben oder fortbilden, die von dem Vertrag, wie er dem deutschen Zustimmungsgesetz zugrunde liegt, nicht mehr gedeckt wäre, so wären die daraus hervorgehenden Rechtsakte im deutschen Hoheitsbereich nicht verbindlich. Die deutschen Staatsorgane wären aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, diese Rechtsakte in Deutschland anzuwenden. Dementsprechend prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Einrichtungen und Organe sich in den Grenzen der ihnen eingeräumten Hoheitsrechte halten oder aus ihnen ausbrechen (vgl. BVerfGE 58, 1 <30 f.>; 75, 223 <235, 242>).* BVerfGE 89, 189 i nast.

¹³ Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*) z 30 czerwca 2009 r. (2 BvE 2/08), BVerfGE 123, 267. (dalej: wyrok FTK w sprawie Traktatu z Lizbony). Na ten temat: Th. Giegerich, *Ostatnie słowo Niemiec w sprawie zjednoczonej Europy – wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Traktatu z Lizbony*, Europejski Przegląd Sądowy 2011, nr 3, s. 4 i nast. Wyrok FTK stał się przedmiotem wszechstronnej analizy w German Law Journal 2009, nr 8; w polskiej literaturze: J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 9, s. 13 i nast.; M. Balczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony*, Europejski Przegląd Sądowy 2013: część 1 (nr 8), część 2 (nr 9).

¹⁴ *Das Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union*, zwana „Ausweitungsgesetz”. BGBl. 2009 I, s. 3026.

niczą oraz odniósł się do swojej kompetencji do badania konstytucyjności zakresu stosowania prawa unijnego w sferze wewnętrznej RFN oraz badania, czy rozwój Unii nie wkracza w „nienaruszalną istotę” (*Kerninhalt*) „identyfikacji konstytucyjnej” (*Verfassungsidetität*) RFN.

Tym samym wytyczył on drogę dla niemieckiej ustawy kooperacyjnej („Ustawy w sprawie poszerzenia”), umacniającej rolę *Bundestagu* i *Bundesratu* w sprawach unijnych. Zarazem wyrok FTK oraz niemiecka „Ustawa w sprawie poszerzenia” dały asumpt dla działań legislacyjnych w innych państwach członkowskich UE, których rozwiązania nakierowane zostały na umocnienie roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych, wpisując się w „sztywny” model niemiecki¹⁵.

W szczególności zwrócić należy uwagę na następujące elementy oceny FTK (rozwijające stanowisko określone w wyroku w sprawie Traktatu z Maastricht), które miały istotne znaczenie dla analizowanego orzecznictwa dotyczącego oceny konstytucyjności środków podejmowanych na rzecz reformy strefy euro:

- FTK doprecyzował granice powierzenia na rzecz Unii Europejskiej „praw zwierzchnich” odwołując się do „identyczności konstytucyjnej” (*Verfassungsidetität*)¹⁶; FTK konsekwentnie podkreślał w swoim orzecznictwie charakter Wspólnot (a obecnie Unii) jako organizacji między państwowej, ustanowionej przez państwa członkowskie, które w procesie integracji europejskiej zachowują swoją suwerenność (kompetencję – kompetencji); postanowienia pierwotnego art. 24 ust. 1 UE oraz obecnego art. 23 ust. 1 UZ nie tworzą podstawy konstytucyjnoprawnej do nieograniczonego „otwarcia” wobec udziału RFN w procesie integracji europejskiej. Granice rozwoju Wspólnot i Unii widzi FTK w zagwarantowaniu państwowości Republiki Federalnej Niemiec (powyższe postanowienia UZ z pewnością nie upoważniają do włączenia się RFN do jakiegoś rodzaju europejskiego państwa federalnego); z drugiej strony granice „otwarcia” wobec procesu integracji europejskiej określają postanowienia art. 79 ust. 3 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 UZ, gwarantujące zasadnicze struktury państwowości RFN, zasady wolności, demokracji, państwa prawnego, polityki socjalnej, zasady pomocniczości, a także federacyjnego charakteru państwa¹⁷; FTK wywiódł z powyższego, że zasadnicze elementy „identyczności konstytucyjnej” państwa członkowskiego uzasadnione są również w świetle zobowiązania unijnego do respektowania władzy ustawodawczej państwa człon-

¹⁵ Por. A. Pudło, *Rola parlamentu narodowego w sprawach UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2014.

¹⁶ Motyw 219 uzasadnienia wyroku FTK z 30 czerwca 2009 r.

¹⁷ Szczegółowo nt. rozwoju stanowiska doktryny i orzecznictwa FTK na ten temat: J. Barcz, *Między konstytucją a ponadnarodowością. Opcja integracyjna w konstytucji RFN...*, s. 173 i nast.

kowskiego – i następnie stwierdził: „...demokratyczną legitymację ma tylko to, co jest objęte odpowiedzialnością parlamentarną. Niemieckie organy konstytucyjne nie mogą wyrazić zgody na upoważnienie blankietowe, które mogłoby skutkować wykonywaniem władzy publicznej, zwłaszcza ze skutkiem bezpośrednim w wewnątrz krajowym porządku prawnym”¹⁸; jak zobaczymy, w orzecznictwie dotyczącym reformy strefy euro FTK wywiódł z tego istotne konsekwencje dla interpretacji autonomii budżetowej *Bundestagu*;

- tradycyjnie dużą wagę przywiązywał FTK do sprawy legitymacji demokratycznej Wspólnot a obecnie Unii Europejskiej; co prawda w dziedzinie ochrony praw podstawowych FTK zrelatywizował odwołanie do Ustawy Zasadniczej (formuła *Solange II*), niemniej jednak powracał on do koncepcji koherencji wartości (*Wertehomogenität*), wyrażającej się w zasadzie demokracji – między organizacjami międzynarodowymi a Ustawą Zasadniczą, odwołując się do ówczesnego art. 24 ust. 1 UZ (obecnie do art. 23 ust. 1 UZ); głównym natomiast punktem odniesienia dla tej zasady jest idea demokracji parlamentarnej; problem deficytu legitymacji demokratycznej Wspólnot i Unii rozpatrywany był (i jest) przez FTK głównie w kategoriach ograniczenia monopolu egzekutywy w procesie decyzyjnym oraz rozszerzenia kompetencji organu przedstawicielskiego (Parlamentu Europejskiego) i umocnienia współudziału parlamentów narodowych w sprawach wspólnotowych (obecnie unijnych); w wyroku z 30 czerwca 2009 r. FTK podkreślił znaczenie prawa wyborczego (art. 38 ust. 1 UZ) jako jednego z najważniejszych praw podstawowych obywatela¹⁹; w interesującym nas kontekście FTK wyciąga z tego stwierdzenia następujący wniosek: „Dopóki zasada kompetencji powierzonych będzie gwarantowana w ramach związku suwerennych państw i wyraźnymi cechami współpracy ponadnarodowej i międzyrządowej, wystarczająca będzie zasadniczo legitymacja państw członkowskich przekazana przez ich rządy i parlamenty narodowe oraz uzupełniona przez wyłaniany w wyborach bezpośrednich Parlament Europejski”²⁰; jak wspomniano, FTK uznał niekonstytucyjność „Ustawy w sprawie poszerzenia” ze względu na naruszenia prawa do współdziałania *Bundestagu* i *Bundesratu*, zagwarantowanego w art. 38 ust. 1 UZ w powiązaniu z art. 23 ust. 1 UZ²¹; FTK odwołał się przy tym do „odpowiedzialności integracyjnej” (*Integrationasverantwortung*) organów konstytucyjnych państw członkowskich, która nabiera szczególnego charakteru wówczas, gdy państwa członkowskie uzgadniają treść traktatów stanowiących UE w taki sposób, że zachodzi możliwość rewizji

¹⁸ Motyw 236 uzasadnienia wyroku FTK z 30 czerwca 2009 r.

¹⁹ Tamże, motyw 210.

²⁰ Tamże, motyw 262.

²¹ Tamże, motyw 406.

prawa pierwotnego jedynie na podstawie miarodajnej decyzji instytucji unijnych (Rady Europejskiej, względnie Rady UE), nawet jeżeli decyzje takie podejmowane są jednomyślnie²²; projekt „Ustawy w sprawie poszerzenia” podobnie jak inne istniejące uregulowania wewnętrzne²³ nie gwarantowały w odpowiednim zakresie prawa do współdziałania *Bundestagu* i *Bundesratu*, których „odpowiedzialność integracyjna” powinna być szczególna w przypadkach dynamicznego rozwoju prawa traktatowego UE²⁴;

- w końcu należy zwrócić uwagę na to, że nowym, istotnym elementem – w kontekście Traktatu z Lizbony – jest odwołanie się przez FTK w wyroku z 30 czerwca 2009 r. do sytuacji, w której zmiana traktatów stanowiących Unię następuje nie tylko na mocy traktatu rewizyjnego, lecz również na mocy „innych regulacji prawnych” (różne tzw. procedury kładki), nie opatrzonych zastrzeżeniem ratyfikacji (por. art. 23 zdanie drugie UZ); wówczas – podkreślił FTK – obok rządu federalnego również na ciałach ustawodawczych spoczywa szczególna odpowiedzialność polityczna – „odpowiedzialność integracyjna” (*Integrationsverantwortung*); Unia Europejska, będąca „traktatową unią suwerennych państw”, nie może bowiem prowadzić do tego, aby w państwach członkowskich nie było wystarczającego miejsca dla debaty politycznej; z reguły konieczne będzie więc wówczas wyrażenie zgody w drodze ustawy przez *Bundestag* i *Bundesrat*²⁵; warto zauważyć, że powyższy aspekt traktowany jest przez FTK jako ważny element „identyczności konstytucyjnej” RFN; w tej dziedzinie natomiast Trybunał potwierdził co do zasady własną kompetencję – sądom konstytucyjnym państw członkowskich nie może zostać odebrana w ramach przyznanych im kompetencji „odpowiedzialność za (zagwarantowanie) konstytucyjnych granic upoważnienia integracyjnego oraz identyczności konstytucyjnej nie podlegającej przekazaniu”²⁶; FTK nadał swojej kompetencji z jednej strony charakter ogólny, wynikający z suwerenności państw członkowskich: zawsze wówczas, gdy zasadzie pierwszeństwa prawa unijnego brakowałoby „konstytucyjnego rozkazu stosowania” (FTK interpretuje ustawę dotyczącą traktatu jako tzw. rozkaz wykonania), FTK stwierdza niestosowalność aktu prawa unijnego w Republice Federalnej Niemiec²⁷; z drugiej strony – FTK sprecyzował swoją kompetencję w interesującej nas dziedzinie – wymogów pod adre-

²² Tamże, motyw 407.

²³ Zwłaszcza: Die Vereinbarung zwischen dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 28. September 2006, BGBl. I, s. 2177.

²⁴ Motyw 411 uzasadnienia wyroku FTK z 30 czerwca 2009 r.

²⁵ Tamże, motywy 242 i 243.

²⁶ Tamże, motyw 336.

²⁷ Tamże, motyw 339.

sem współuczestnictwa *Bundestagu* i *Bundesratu* w kreowaniu niemieckiego stanowiska w Radzie Europejskiej i Radzie UE w określonych dziedzinach: niedopełnienie tych wymogów w ramach procesu przekazywania przez RFN „praw zwierzchnich” byłoby naruszeniem „identyczności konstytucyjnej” państwa²⁸; jak zobaczymy, stanowisko takie stało się punktem wyjścia dla rozciągnięcia rozszerzonych kompetencji parlamentu (*Bundestagu*) również na środki międzyrządowe związane z reformą strefy euro, które FTK zakwalifikował jako „sprawy Unii Europejskiej” w rozumieniu art. 23 ust. 2 zdanie drugie UZ.

W orzeczeniu w sprawie Traktatu z Lizbony FTK objął więc wyraźnie pojęciem „identyczności konstytucyjnej” (stojącym na straży korpusu „praw zwierzchnich”, które nie mogą zostać przekazane na rzecz UE) zasadę demokracji, wiążąc ją również z prawem wyborczym, a w konsekwencji uzasadnił „odpowiedzialność integracyjną” parlamentu (*Bundestagu*). Konkretyzując z kolei – na szczeblu konstytucyjno-prawnym – zasadę kompetencji powierzonych, uzasadnił umocnienie roli *Bundestagu* (i *Bundesratu*) we współdziałaniu z egzekutywą w sprawach unijnych (chodziło wówczas o różne formy tzw. procedury kładki, wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony). Konsekwencją stanowiska FTK było wprowadzenie do niemieckiej „Ustawy w sprawie poszerzenia” bardzo sztywnego systemu uzależniającego działanie Rządu Federalnego w obszarach, w których Traktat z Lizbony zmierzał do wprowadzenia pewnej elastyczności w kontynuowaniu reformy ustrojowej Unii, od zgody *Bundestagu* i *Bundesratu*.

Mogło to budzić wątpliwości z punktu widzenia zarówno prawnego – zasady lojalnej współpracy oraz z punktu widzenia politycznego, tym bardziej że Traktat z Lizbony wprowadził nowe mechanizmy, umacniające rolę parlamentów narodowych państw członkowskich UE w sprawach unijnych. Zarazem sprecyzowanie w RFN takiego sztywnego systemu przez FTK ma swoje uzasadnienie w orzecznictwie Trybunału, jego precyzyjnym nastawieniu do relacji między „państwowością” RFN a członkostwem w UE oraz w potwierdzeniu kwalifikacji prawnej Wspólnot (oraz obecnej Unii Europejskiej) jako organizacji międzynarodowej, kreowanej przez państwa. System ten znajduje swoje mocne uzasadnienie w „klauzuli integracyjnej” art. 23 ust. 1 UZ. Wzmacnianie zaangażowania parlamentów narodowych w sprawy unijne ma również szersze uzasadnienie. Ich włączenie, zwłaszcza w decyzje o znaczeniu konstytucyjnym dla rozwoju Unii, ma bowiem zasadnicze znaczenie dla umocnienia jej legitymacji demokratycznej i rozbudowania konwergencji między krajowym i unijnym procesem decyzyjnym.

W orzeczeniach FTK, będących przedmiotem analizy w niniejszej książce, związanych ze środkami podejmowanymi na szczeblu unijnym i międzyrzą-

²⁸ Tamże.

dowym na rzecz reformy strefy euro, Trybunał – wychodząc z wyżej przedstawionych „podstaw” interpretacji Ustawy Zasadniczej – objął pojęciem „spraw Unii Europejskiej” również środki międzyrządowe, uzgadniane poza ramami instytucjonalno-prawnymi UE i odpowiednio umocnił współdziałanie *Bundestagu* w kreowaniu stanowiska RFN w tym zakresie. Jest to dalszy, istotny krok na rzecz umacniania roli parlamentów narodowych w sprawach unijnych.

4. Podstawowe postanowienia Ustawy Zasadniczej RFN najczęściej powoływane w książce

Ponizej podano w tłumaczeniu na język polski najważniejsze postanowienia Ustawy Zasadniczej RFN, powoływane w niniejszej książce. Przypomnieć jedynie należy, że początkowo podstawą konstytucyjną członkostwa RFN we Wspólnotach Europejskich był art. 24 UZ. Obowiązuje on co prawda nadal, niemniej w związku z Traktatem z Maastricht do niemieckiej Ustawy Zasadniczej wprowadzony został specjalny „artykuł europejski” – art. 23 UZ, który stanowi *lex specialis* wobec art. 24 UZ²⁹.

Art. 38 ust. 1 UZ

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

Art. 23 UZ

(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 *Bundesratu*, Federacja może dokonać przeniesienia (*übertragen*) 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.

²⁹ Por. J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz UE a Traktat o Europejskim Mechanizmie Stabilności i Traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa niemieckiego FTK i wyroku TSUE w sprawie C-370/12*, Przegląd Sejmowy 2013, nr 4.

(2) *Bundestag* i *landy* za pośrednictwem *Bundesratu* współdziałają w sprawach Unii Europejskiej. Rząd Federalny informuje *Bundestag* i *Bundesrat* obszernie i w możliwie najwcześniejszym momencie.

(3) Rząd Federalny umożliwi *Bundestagowi* zajęcie stanowiska przed jego współdziałaniem w tworzeniu aktów prawnych Unii Europejskiej. Podczas negocjacji Rząd Federalny uwzględni stanowisko *Bundestagu*. Szczegóły określa ustawa.

(...)

Art. 24 UZ

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

(1a/) O ile *landy* 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. 79

(1) Ustawa Zasadnicza może zostać zmieniona jedynie ustawą, która w sposób wyraźny zmienia lub uzupełnia jej brzmienie. (...)

(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 *landy*, zasad współdziałania landów w zakresie ustawodawstwa lub zasad określonych w art. 1 i 20.

5. Struktura książki

Zasadnicze wywody, dotyczące orzecznictwa niemieckiego FTK ujęte zostały w układzie chronologicznym, odpowiadającym kolejnym wyrokom Trybunału. I tak, rozdział drugi zawiera analizę wyroku FTK z 7 września 2011 r., w którym Trybunał rozstrzygał o zgodności z Ustawą Zasadniczą głównych elementów tzw. mechanizmu greckiego, natomiast rozdział trzeci, podzielony na trzy zasadnicze części, odpowiada analizie trzech wyroków FTK, odnoszących się do konstytucyjności kolejnych środków (unijnych i międzyrządowych) podejmowanych na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro: w punkcie 3.1. rozdziału trzeciego analizie poddano wyrok FTK z 19 czerwca 2012 r., w którym Trybunał skonkretyzował prawo do informacji *Bundestagu* w związku z powyższymi środkami, natomiast w punktach 3.2. i 3.3. rozdziału trzeciego zajęto

się dwoma wyrokami FTK – odpowiednio z 12 września 2012 r. i 18 marca 2014 r. – w których Trybunał określił swoje stanowisko wobec konstytucyjności Paktu Euro Plus, Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności i związanej z nim decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE oraz Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej.

Na uboczu pozostawiono natomiast postanowienie FTK z 14 stycznia 2014 r., na mocy którego Trybunał zawiesił postępowanie w sprawie konstytucyjności decyzji Rady Europejskiego Banku Centralnego (EBC) 6 września 2012 r. dotyczącej skupywania przez EBC obligacji skarbowych na rynkach wtórnych w ramach tzw. bezwarunkowych transakcji monetarnych (*Technical features of Outright Monetary Transactions* – OMT) i skierował szereg związanych z tym pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości UE w trybie art. 267 TFUE. Przyczyną takiego podejścia była – po pierwsze – okoliczność, że w czasie finalizowania prac nad niniejszą książką nie zapadł jeszcze wyrok prejudycjalny Trybunału Sprawiedliwości UE, po drugie zaś sam problem prawny ma wtórne znaczenie dla reformy strefy euro, a uznanie zgodności decyzji EBC z prawem UE nie musi jeszcze oznaczać, że RFN weźmie udział w finansowaniu OMT. Niemniej samo postanowienie FTK z 14 stycznia 2014 r. jest interesujące, ponieważ jest to pierwsze pytanie przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości UE w trybie prejudycjalnym przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. Postanowienie to jest interesujące również z tego względu, że niemiecki FTK, przedkładając pytania prejudycjalne, jednocześnie szeroko omówił swoje stanowiska w sprawie klauzul integracyjnych Ustawy Zasadniczej RFN.

Klamrą spinającą wywody dotyczące orzecznictwa niemieckiego FTK są rozdziały pierwszy i czwarty. W rozdziale pierwszym zwięźle omówiono środki unijne i międzyrządowe, mające wprawdzie charakter „ratunkowy” (tzw. mechanizm grecki), a następnie podjęte w celu trwałej sanacji i konsolidacji strefy euro (Pakt Euro Plus, Europejski Mechanizm Stabilności i Traktat o unii fiskalnej). Stanowi to punkt odniesienia dla analizy poszczególnych wyroków niemieckiego FTK, oceniającego konstytucyjność tych środków³⁰. Natomiast w rozdziale czwartym podjęto próbę „zestawienia” argumentów, które pozwoliły na uznanie przyjętych środków unijnych i międzyrządowych związa-

³⁰ Podkreślić należy, że formalnie rzecz biorąc kontroli konstytucyjności przez FTK podlegają ustawy, na podstawie których wyrażana jest zgoda na ratyfikowanie danej umowy międzynarodowej lub tzw. ustawy towarzyszące, stanowiące podstawę dla różnego rodzaju działań niezbędnych do wykonania umowy. W tym kontekście niezbędne jest istotne objaśnienie terminologiczne. Występująca nazwa niemiecka – *Zustimmungsgesetz*, na mocy której niemieckie ciała ustawodawcze (*Bundestag* i *Bundesrat*) wyrażają zgodę na ratyfikację danej umowy międzynarodowej przez Prezydenta Federalnego, tłumaczona jest często jako „ustawa ratyfikacyjna”. Jest to tłumaczenie o tyle nieostre, że ratyfikacji dokonuje Prezydent Federalny, po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie ze strony *Bundestagu* i *Bundesratu*. Bardziej przejrzyste są więc nazwy – ustawa dotycząca traktatu lub ustawa upoważniająca do ratyfikowania traktatu, stosowane w tej książce.

nych z reformą strefy euro za zgodne z prawem UE (wyrok TSUE w sprawie C-370/12 Pringle) oraz z niemieckim prawem konstytucyjnym.

Posłużyło to z kolei do stworzenia (w „Podsumowaniu”) rodzaju katalogu testów, jakie stosowane są przez Trybunał Sprawiedliwości UE oraz wzorców konstytucyjnych stosowanych przez FTK w celu oceny legalności środków podejmowanych na rzecz sanacji i konsolidacji strefy euro odpowiednio – z punktu widzenia zgodności z prawem UE i z punktu widzenia zgodności z niemiecką Ustawą Zasadniczą. Jest to próba o tyle istotna, iż – jak wspomniano na wstępie – nie można wykluczyć, że w perspektywie kilku kolejnych lat zostaną przyjęte przez państwa strefy euro kolejne takie działania. Punkt wyjścia dla oceny ich legalności stanowią będą wzorce obecnie ustalone przez Trybunał Sprawiedliwości UE oraz przez niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny. W tym drugim przypadku chodzi o zgodność z niemiecką Ustawą Zasadniczą, niemniej – jak dowodzi rozwój podstaw prawnych procesu integracji europejskiej – orzecznictwo niemieckiego FTK wywiera istotny wpływ zarówno na stanowisko TSUE, jak i na orzecznictwo trybunałów konstytucyjnych w pozostałych państwach członkowskich UE.