



Warszawa, /elektroniczny znacznik daty/

Minister
Spraw Zagranicznych

DPT.277.161.2021 / 2

Pan
Marek Kuchciński
Przewodniczący KSZ Sejmu RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

w nawiązaniu do Pana pisma z dnia 25 listopada 2021 r. (znak: SZA.141.83.2021), dot. pisma Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 9 listopada 2021 r. (znak: VII.516.2021.MW), zawierającego prośbę o rozważenie możliwości podjęcia inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany art. 22a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127 t. j.), przedstawiam następującą opinię Ministra Spraw Zagranicznych.

1. W swoim piśmie RPO wskazuje na konieczność dokonania zmiany art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych, z uwagi na rzekomą niekonstytucyjność tego artykułu.
2. Wprawdzie nie wynika to wprost ze stanowiska RPO, tym niemniej wątpliwości Rzecznika wydają się dotyczyć w pierwszej kolejności art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. RPO pisze bowiem na stronie piątej swojego stanowiska, że „wymagania proceduralne – przewidziane aktualnie w polskim prawie dla wypowiedzenia umowy międzynarodowej dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej – są niezgodne z Konstytucją”.
3. Zgodnie z treścią tych (tj. art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m.) przepisów, do wystąpienia z UE stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2 tej ustawy (ust. 1); przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z UE jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie (ust. 2).
4. W swoim piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich dopatruje się niezgodności tych przepisów z art. 4, a także z art. 90 w związku z art. 125 Konstytucji.
5. Zarzut niezgodności art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. z art. 4 Konstytucji RP nie został przez RPO szerzej uzasadniony. Rzecznik wskazał jedynie, na stronie siódmej swojego pisma, że [art. 22a ust. 2 u.u.m.] „dopuszcza zniweczenie decyzji Narodu wyrażonej w formie referendum przez ustawę uchwaloną zwykłą większością głosów”.
6. W tym kontekście Minister Spraw Zagranicznych pragnie zauważyć, że już z treści art. 4 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że Naród sprawuje władzę albo w sposób bezpośredni, albo przez swoich przedstawicieli. Z treści tego przepisu nie wynika zatem ani nakaz, ani zakaz,

- ani sugestia czy też preferencja ustrojodawcy co do przeprowadzenia ew. referendum ogólnokrajowego w sprawie ew. wystąpienia Polski z Unii Europejskiej (w stosunku do rozwiązania ustawowego).
7. Sugestia RPO zawarta na stronie piątej ww. pisma („Tryb kwalifikowany powinien obejmować bądź to przyjęcie ustawy kwalifikowaną większością głosów bądź to – co z punktu widzenia poszanowania zasady suwerenności Narodu wydaje się rozwiązaniem najbardziej pożądanym – podjęcie decyzji w drodze ogólnokrajowego referendum”), nie znajduje zatem potwierdzenia w treści tego przepisu polskiej Ustawy Zasadniczej.
 8. Sugestia ta nie znajduje też potwierdzenia w treści innego przepisu powołanego przez RPO - artykuł 125 ust. 1 i 3 ust. Konstytucji RP stanowią bowiem jedynie, że w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa może być przeprowadzone referendum ogólnokrajowe, którego wynik jest wiążący, pod warunkiem że weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania.
 9. Trzeci z powołanych przez RPO przepisów – art. 90 Konstytucji RP – dotyczy wyłącznie „przekazania organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach”, a nie – posługując się określeniem używanym przez prof. Marka Safjana – „zwrotnego przekazania kompetencji”¹. Gdyby jednak – czysto hipotetycznie – przepis ten miał znaleźć zastosowanie do ew. decyzji o wystąpieniu (*quod non*), to i tak warto przypomnieć, że art. 90 ust. 3 Konstytucji w żaden sposób nie daje preferencji referendum ogólnokrajowemu („może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym”).
 10. Zaakceptowanie argumentacji RPO prowadziłoby przy tym do paradoksalnego rezultatu – wymagania proceduralne stawiane ew. decyzji o wystąpieniu mogłyby okazać się surowsze², niż wymagania proceduralne stawiane decyzji o przystąpieniu (fakultatywność referendum akcesyjnego nie budziła wątpliwości w 2003 r. i nie budzi ich dzisiaj).
 11. W konsekwencji Minister Spraw Zagranicznych stoi na stanowisku, że z przepisów Konstytucji RP, w szczególności zaś z jej przepisów przywołanych przez RPO, nie wynika niedopuszczalność wyrażenia zgody na ew. wystąpienie Polski z UE w drodze ustawy.
 12. Drugi zarzut stawiany przez RPO art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. dotyczy procedury legislacyjnej, jaką należy zastosować do skutecznego uchwalenia takiej ustawy, tj. ustawy wyrażającej zgodę na ew. wystąpienie Polski z Unii Europejskiej.
 13. W opinii RPO ew. zgoda na podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej powinna być wyrażona w trybie kwalifikowanym, tj. analogicznym do tego, jaki został przewidziany w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP dla związania się Polski tzw. Traktatem akcesyjnym.
 14. Dla uzasadnienia tego zarzutu Rzecznik przytacza pogląd, wyrażony jego zdaniem przez jednego z przedstawicieli polskiej doktryny prawa konstytucyjnego. RPO twierdzi ponadto, że „[t]akie rozumienie przepisów konstytucyjnych wynika z wykładni Konstytucji RP w świetle przepisów Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w dniu 23 maja 1969 r., której Polska jest sygnatariuszem (Dz. U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439)”.

¹ M. Safjan, *Komentarz do art. 90 Konstytucji*, [w:] M. Safjan (et al.) (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, nb. 62 (sip.legalis.pl).

² Obligatoryjnego charakteru nabrałby np., jak się wydaje, udział w referendum większości uprawnionych.

15. Pogląd przytoczony został przez RPO w sposób następujący (przypis dolny sugeruje, że przytoczono pogląd prof. M. Safjana): „art. 90 Konstytucji powinien być odczytywany w taki sposób, że wystąpienie z Unii Europejskiej jest możliwe wyłącznie na podstawie *actus contrarius* (aktu przeciwnego), tj. aktu przyjętego w takiej samej procedurze, w jakiej nastąpiła ratyfikacja traktatu akcesyjnego”.
16. W rzeczywistości pogląd ten sformułowany został przez tego autora w nieco odmienny sposób³. O ile rzeczywiście prof. M. Safjan wyraził w cytowanym wyżej komentarzu tezę, zgodnie z którą wystąpienie z UE wymagałoby zastosowania trybu określonego w art. 90 Konstytucji RP, o tyle cytowany przez RPO autor wyprowadza swoją tezę nie z art. 90, a raczej z art. 9 Konstytucji RP (a także z „aksjologii Konstytucji RP”).
17. Prof. Safjan dopuszcza przy tym ratyfikację dotyczącą „zwrotnego przeniesienia kompetencji”, w zakresie węższym niż wystąpienie z Unii, na podstawie art. 89 ust. 1 Konstytucji RP, o czym RPO już nie wspomina. Ta próba zniuansowania stanowiska zdaje się sugerować, że autor miał pewne wątpliwości w tej kwestii.
18. W opinii MSZ pogląd wyrażony przez prof. Marka Safjana nie wydaje się przekonujący. Trudno w szczególności zgodzić się z tym, że art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym RP przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego, miałby przesądzić wybór krajowej, wewnętrznej procedury zmierzającej do wystąpienia Polski z UE.
19. Wycofanie się z umowy wielostronnej (a tak na gruncie prawa traktatów należy rozumieć „wystąpienie z Unii Europejskiej”) nie jest bowiem samo w sobie naruszeniem wiążącego RP prawa międzynarodowego, oczywiście pod warunkiem poszanowania wszystkich wymogów – zarówno materialnych jak i formalnych – jakie z nim się wiążą.
20. Ministrowi Spraw Zagranicznych nie jest przy tym znane ani jedno orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, w którym „aksjologia Konstytucji RP” pojawiłaby się w sentencji orzeczenia co do istoty sprawy w charakterze wzorca hierarchicznej kontroli konstytucyjności norm, w tym w szczególności norm rangi ustawowej.
21. MSZ pragnie ponadto przypomnieć, że w toku prac legislacyjnych nad art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. dla sejmowej Komisji ds. UE przygotowano trzy opinie prawne (tj. opinię prof. dra hab. Andrzeja Szyta, opinię dra hab. Krzysztofa Skotnickiego oraz opinię dra Piotra Czarnego)⁴, które zgodnie potwierdzały konstytucyjność tych przepisów.
22. Autorzy ww. opinii podnieśli w szczególności, że (1) art. 90 Konstytucji (a także żaden inny przepis Konstytucji) nie zawiera postanowień dotyczących szczególnego trybu wycofania się z umowy, do związania się którą zastosowano tę normę; zastosowanie znaleźć powinien zatem art. 89 ust. 1 Konstytucji („wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”); (2) wykładnia funkcjonalna art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji nie prowadzi do jednoznacznej konkluzji, zatem nie daje podstawy do odejścia od rezultatu wykładni językowej art. 89 ust. 1 Konstytucji; (3) wymóg większości kwalifikowanej musiałby w sposób wyraźny wynikać z przepisów Konstytucji, a nie można przy tym

³ M. Safjan, *Komentarz do art. 90 Konstytucji*, [w:] M. Safjan (et al.) (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, nb. 62 (sip.legalis.pl).

⁴ <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000>.

- zignorować treści jej art. 120 zd. 1, zgodnie z którym Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość (przepisy szczególne tego rodzaju nie istnieją).
23. Wydaje się, że kwestia zgodności z Konstytucją RP art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. nie budziła już wątpliwości na dalszych etapach prac legislacyjnych, ponieważ żadna ze zgłoszonych później poprawek (a w konsekwencji i żadna ze sporządzonych później opinii prawnych, dostępnych na stronie internetowej Sejmu) nie dotyczyła już tych przepisów.
24. W tym kontekście Minister Spraw Zagranicznych uznaje pogląd prawny, wyrażony przez prof. M. Safjana, przytoczony przez RPO w nieco zmodyfikowanej formie, za pogląd o charakterze odosobnionym.
25. Pewnego uporządkowania wymaga też przywołany przez RPO argument dotyczący Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, w tym w szczególności dot. tzw. teorii aktu przeciwnego (*actus contrarius/acte contraire*).
26. W opinii MSZ, prawo międzynarodowe w ogólności, a prawo traktatów w szczególności, nie zawierają norm, z których wynikałaby konieczność zastosowania takiej-a-nie-innej krajowej procedury traktatowej, zmierzającej do wycofania się z umowy wielostronnej, jakimi są TUE czy też TFUE.
27. Dotyczy to w szczególności Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, przytoczonej przez RPO (której Polska jest stroną, a nie tylko sygnatariuszem).
28. Artykuł 46 tej konwencji, który jako jeden z nielicznych jej przepisów odnosi się do postanowień prawa wewnętrznego, dotyczy ew. nieważności zgody państwa na związanie się traktatem (a nie na wycofanie się z niego). Omawianej kwestii nie dotyczą też inne odnoszące się do prawa wewnętrznego przepisy tej konwencji.
29. Minister Spraw Zagranicznych pragnie równocześnie uwypuklić, że wbrew sugestii RPO, tzw. zasada *acte contraire* (łac.: *actus contrarius*) nie znalazła odzwierciedlenia w treści Konwencji wiedeńskiej⁵ (aczkolwiek strony mogą wprowadzić ją *ad hoc* do zawieranych przez siebie umów międzynarodowych).
30. Ponieważ RPO przytoczył tę zasadę w Kontekście konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, tj. aktu prawa międzynarodowego znajdującego zastosowanie do traktatów między państwami, MSZ nie będzie szerzej rozwijać wątku obowiązywania zasady *acte contraire* na gruncie prawa wewnętrznego, i to niezależnie od tego, czy przywołanie tej zasady na gruncie prawa międzynarodowego było rzeczywistą intencją RPO, czy też nie.
31. Należy zatem przyjąć, że i drugi podniesiony przez RPO zarzut nie jest zasadny.

⁵ V. Chapaux, *Komentarz do art. 54 KWPT*, [w:] O. Corten (et al.) (red.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties*, Oxford Commentaries on International Law, opil.ouplaw.com, nb. 22 (**The theory of the 'acte contraire', according to which an agreement can only be terminated by an agreement in the same form or of the same importance, was rejected (p. 1244) from the beginning by the Special Rapporteur. This initial view was retained in the final commentary of Article 54. In other words, the consent to extinguish the effects of a treaty or allow the withdrawal of a party can be expressed in the form of a treaty, but in no case does this constitute an obligation. For example, the consent may be conveyed by express acceptance of all the parties, without necessarily being stipulated in written form.**).

32. MSZ stoi w konsekwencji na stanowisku, że art. 22a ust. 1 i 2 są zgodne z przytoczonymi przez RPO art. 4 oraz z art. 90 w zw. z art. 125 Konstytucji RP.
33. Minister Spraw Zagranicznych pozostaje otwarty na konstruktywne propozycje nowelizacji ustawy o umowach międzynarodowych, w tym w zakresie, w jakim ustawa ta dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Dotyczy to również art. 22a tej ustawy, aczkolwiek z zastrzeżeniem argumentacji przedstawionej powyżej (nadanie jej treści analogicznej do art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP nie wydaje się możliwe *de lege lata*).
34. Zmiany te powinny jednak mieć charakter kompleksowy, horyzontalny, a ich procedowanie powinno zostać poprzedzone dogłębną i całościową analizą praktyki stosowania przepisów ustawy o umowach międzynarodowych. Dobrym przyczynkiem do tego rodzaju analizy będzie wydanie *Wytycznych traktatowych MSZ*, których druk zaplanowano jeszcze w tym roku.

Z wyrazami szacunku

z up. Ministra Spraw Zagranicznych

Piotr Wawrzyk

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pan Marcin Wiącek, Rzecznik Praw Obywatelskich