



Warszawa, dnia 27 stycznia 2022 r.

SZEF
KANCELARII SEJMU
Agnieszka Kaczmarek



RPW/10207/2022 P
Data: 2022-02-01

SPS-WP.170.8.2.2022

BIURO RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH	
WPŁ.	2022 -02- 01
ZAL. 10	NR

Rzecznik Praw Obywatelskich
Pan prof. Marcin Wiącek

Szanowny Panie Rzeczniku,
w odpowiedzi na pismo z dnia 12 stycznia 2022 r., znak:
VII.516.2.2021.CW, uprzejmie przekazuję opinię prawną Biura Analiz
Sejmowych dotyczącą kwestii podniesionych przez Pana Rzecznika w piśmie
z dnia 10 listopada 2021 r.

2 powołaniem
Kunja

Warszawa, dnia 3 grudnia 2021 r.

BAS-WAP-2794/21

Pan Poseł
Marek Kuchciński
Przewodniczący
Komisji Spraw Zagranicznych

**Opinia prawna dotycząca
kwestii podniesionych przez Rzecznika Praw Obywatela w liście
z dnia 10 listopada 2021 r.**

I. Tezy

1. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. K 33/12 zajął stanowisko, iż „akceptacja tezy o konieczności zastosowania art. 90 Konstytucji do zmiany umowy zawartej w tym trybie skutkowałaby przyjęciem, że także odwrotna operacja ("zwrot kompetencji") wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji". W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, iż zgoda na zmianę lub wypowiedzenie umowy międzynarodowej przekazującej kompetencje władzy państwowej organizacji międzynarodowej powinna zostać udzielona w trybie art. 89 Konstytucji, czyli w ustawie uchwalonej zwykłą większością.

2. Zgodnie z dyspozycją art. 50 TUE decyzja o wystąpieniu z Unii Europejskiej podejmowana jest przez każde Państwo Członkowskie zgodnie z wymogami konstytucyjnymi tego państwa.

3. W ekspertyzach sporządzonych w 2010 r. eksperci Biura Analiz Sejmowych uznali, że właściwym trybem wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji będzie wypowiedzenie poprzedzone zgodą wyrażoną w ustawie (tryb art. 89 Konstytucji). Z opinii tych wynika, iż art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych w zakresie w jakim wymaga uzyskania zgody wyrażonej w ustawie na przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest zgodny z ustawą zasadniczą.

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest zagadnienie trybu wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji, które zostało podniesione przez Rzecznika Praw Obywatelskich w liście z dnia 10 listopada 2021 r. skierowanym do Marszałka Sejmu RP. Opinia została sporządzona na zlecenie Pana Posła Marka Kuchcińskiego, Przewodniczącego Komisji Spraw Zagranicznych, przyjęte przez Biuro Analiz Sejmowych do realizacji dnia 25 listopada 2021 r. i uwzględnia stan prawny na dzień jej sporządzenia.

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoim liście stwierdza, iż „wymagania proceduralne – przewidziane aktualnie w polskim prawie dla wypowiedzenia umowy międzynarodowej dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej – są niezgodne z Konstytucją”. Podnosi on, iż „przepis 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 prawnego przyjętego w takiej samej procedurze, w jakiej nastąpiła ratyfikacja traktatu akcesyjnego. (...) W tym kontekście art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych, w zakresie w jakim nie przewiduje dla wystąpienia z Unii Europejskiej takich wymogów uchwalenia ustawy wyrażającej na to zgodę, jakie zostały przewidziane w art. 90 Konstytucji RP dla ratyfikacji traktatu akcesyjnego, narusza polską ustawę zasadniczą”. Rzecznik dodaje również, iż „przepis ten dopuszcza bowiem, że decyzja Narodu wyrażona w formie referendum może być zniweczona przez ustawę uchwaloną zwykłą większością głosów. Z tego powodu regulacja, o której mowa, jest niezgodna nie tylko z art. 90 w związku z art. 125 Konstytucji, lecz również z zasadą suwerenności Narodu, wyrażoną w art. 4 Konstytucji”. W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹ Rzecznik wystąpił do Marszałek Sejmu z prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w piśmie.

III. Uzasadnienie tez opinii

Konstytucja RP przewiduje trzy tryby ratyfikacji umów międzynarodowych. Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji, ratyfikacja Rzeczpospolitą Polską umowy

¹ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.

międzynarodowej i jej wypowiedzenie wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym oraz spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy (tzw. duża ratyfikacja). Kolejnym trybem ratyfikacji jest ratyfikacja niewymagająca zgody wyrażonej w ustawie, w którym to Prezes Rady Ministrów zawiadamia Sejm o zamiarze przedłożenia Prezydentowi Rzeczypospolitej umowy do ratyfikacji (tzw. mała ratyfikacja). Trzecim sposobem ratyfikacji umów międzynarodowych jest tryb szczególny określony w art. 90 Konstytucji. Zgodnie z tym przepisem Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1). Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej 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 (art. 90 ust. 2). Wyrażenie zgody może być uchwalone również w referendum ogólnokrajowym (art. 90 ust. 3) zarządzonym uchwałą Sejmu podjętą bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 90 ust. 4). Wynik takiego referendum będzie wiążący, jeżeli weźmie w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania (art. 125 ust. 3 Konstytucji w zw. z art. 90 ust. 3 Konstytucji).

W trybie art. 90 ustawy zasadniczej ratyfikowany został dotychczas tzw. traktat akcesyjny² oraz tzw. traktat lizboński³. W przypadku traktatu akcesyjnego zgoda na ratyfikację została wyrażona w drodze referendum, natomiast zgoda na ratyfikację

² Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz. 864.

³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. z 2009 r. nr 203 poz. 1569.

traktatu lizbońskiego została wyrażona odpowiednimi uchwałami Sejmu i Senatu. W referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej przy frekwencji wynoszącej 58,85% za zgodą na przystąpienie polski do Unii opowiedziało się 77,45% głosujących, a przeciw wyrażeniu zgody 22,55% głosujących⁴.

Na mocy postanowień traktatu lizbońskiego, do Traktatu o Unii Europejskiej⁵ dodany został art. 50, który w swojej treści odnosi się do procedury występowania z Unii. Artykuł 50 przewiduje, iż każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii (art. 50 ust. 1 TUE). Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym Państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 50 ust. 2 TUE). Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu (art. 50 ust. 3 TUE).

Procedura dotycząca wystąpienia z Unii Europejskiej w polskim porządku prawnym została unormowana w art. 22a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁷, wprowadzonym do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁸. Dla niniejszej opinii kluczowy jest ust. 2 przedmiotowego przepisu, zgodnie z którym przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody

⁴ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 21 lipca 2003 r. o skorygowanym wyniku ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację Traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, Dz. U. z 2003 r. nr 132 poz. 1223.

⁵ Dz. U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30 ze zm., dalej jako „TUE”.

⁶ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

⁷ T.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 127 ze zm.

⁸ Dz.U. z 2010 r. nr 213 poz. 1395

wyrażonej w ustawie. Ze względu na fakt, iż wystąpienie z Unii Europejskiej przybiera formę umowy międzynarodowej uwzględniającej w szczególności ramy przyszłych stosunków państwa występującego z Unią (art. 50 ust. 2 TUE) należy uznać, iż zgoda o której mowa w art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych odnosi się do zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej dotyczącej członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej, o której mowa w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji, której przekazano określone kompetencje władzy państwowej na podstawie art. 90 ustawy zasadniczej. Wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich co do zgodności z ustawą zasadniczą art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych oparte są właśnie o przekonanie o błędnym powiązaniu tego trybu z trybem ratyfikacji określonym w art. 89 Konstytucji. Zdaniem Rzecznika bowiem, art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych w „zakresie w jakim nie przewiduje dla wystąpienia z Unii Europejskiej takich wymogów uchwalenia ustawy wyrażającej na to zgodę, jakie zostały przewidziane w art. 90 Konstytucji RP dla ratyfikacji traktatu akcesyjnego, narusza polską ustawę zasadniczą”.

Problematyka zmiany umowy przekazującej kompetencje ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji, a także „zwrotu kompetencji” była przedmiotem rozważań Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r.⁹ stwierdził, iż z art. 90 Konstytucji nie wynika domniemanie „w myśl którego zmiana umowy zawartej w trybie art. 90 Konstytucji zawsze wymaga takiego samego trybu. Byłoby to niezgodne z brzmieniem art. 90 Konstytucji oraz jego wykładnią funkcjonalną dokonywaną w oparciu o wskazane wyżej podstawowe zasady Konstytucji, potwierdzające otwarcie polskiego prawa na prawo międzynarodowe”¹⁰. TK wywodził, iż „teza, że akt prawny przyjęty w określonej formie, powinien być zmieniany w takiej samej formie, nie może być uznana za wiążącą zasadę prawną, obowiązującą w odniesieniu do wszystkich aktów prawnych wymienionych w Konstytucji. W polskim porządku prawnym można zaobserwować wprawdzie tego rodzaju prawidłowość (np. w odniesieniu do ustaw), jednak nie znajduje ona zastosowania do wykładni art. 90 Konstytucji”¹¹. Ponadto Trybunał zauważył, iż w art. 90 Konstytucji „brak jest dodatkowego zastrzeżenia, że tryb przewidziany w art. 90 Konstytucji dotyczy również

⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., K 33/12.

¹⁰ *Ibidem*, pkt 6.6.1.

¹¹ *Ibidem*, pkt 6.6.2.

wszelkich zmian tego rodzaju umowy. *A contrario* należy więc przyjąć, że jeżeli przedmiotem umowy zmieniającej nie jest przekazanie kompetencji, to tryb określony w art. 90 Konstytucji nie ma zastosowania. Rozumowanie *a contrario* wzmocnia konstytucyjna aksjologia oraz wykładnia celowościowa art. 90 Konstytucji. Podstawy konstytucyjnej aksjologii wskazują, że istota koncepcji ustrojodawcy wyklucza możliwość zastosowania trybu wskazanego art. 90 ust. 2 Konstytucji, gdy będzie miała miejsce jakakolwiek zmiana umowy¹². Konkludując powyższe rozważania, Trybunał uznał iż „akceptacja tezy o konieczności zastosowania art. 90 Konstytucji do zmiany umowy zawartej w tym trybie skutkowałaby przyjęciem, że także odwrotna operacja ("zwrot kompetencji") wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji"¹³. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał więc, iż zgoda na ratyfikację traktatu zmieniającego lub wypowiedzającego umowę międzynarodową przekazującą kompetencje władzy państwowej organizacji międzynarodowej powinna zostać udzielona w trybie art. 89 Konstytucji, czyli w ustawie uchwalonej zwykłą większością¹⁴. Warto również wskazać, iż w swoim piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich powołując się na przedmiotowy wyrok Trybunału Konstytucyjnego pominął przytoczone wyżej rozważania Trybunału, które wszakże stoją w sprzeczności z postawionymi przez niego tezami ograniczając się jedynie do zacytowania stanowiska Trybunału odnośnie charakteru ustawy ratyfikacyjnej rozpatrywanej w trybie art. 90 Konstytucji.

Problematyka trybu zwrotu kompetencji przekazanych organizacji międzynarodowej na podstawie umowy międzynarodowej ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji poruszana jest również w doktrynie prawa konstytucyjnego, w której brak jest jednolitego poglądu na przedmiotowe zagadnienie. M. Szpunar wskazując na rozbieżność poglądów doktryny stwierdził, iż „zagadnienie to wymaga rozważenia dwóch rodzajów sytuacji. Z jednej strony zmiany obejmujące tzw. zwrotne przekazanie kompetencji, które jedynie modyfikują funkcjonowanie organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, mogą być ratyfikowane w trybie art. 89 ust. 1. W

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Należy zaznaczyć, iż do omawianego wyroku Trybunału Konstytucyjnego sędziowie TK Zbigniew Cieślak, Mirosław Granat, Marek Kotlinowski, Teresa Liszcz oraz Marek Zubik zgłosili swoje *votum separatum*. Sędziowie Granat, Liszcz oraz Zubik bezpośrednio odnosząc się do trybu zmiany lub wypowiedzenia umowy ratyfikowanej w trybie art. 90 Konstytucji uznali odmiennie niż Trybunał w sentencji wyroku, iż taka zmiana lub wypowiedzenia będzie wymagała zgody wyrażonej w trybie art. 90 ustawy zasadniczej.

odniesieniu do UE mogłoby tu chodzić o takie zmiany traktatów założycielskich, które ograniczałyby kompetencje przekazane Unii w niektórych sprawach¹⁵. Autor dodaje, iż z drugiej strony „umowa międzynarodowa, na podstawie której Polska występowałaby z organizacji międzynarodowej, do której przystąpiła w trybie art. 90, wymagałaby zachowania tego samego trybu. Wydaje się jednak, że wniosek taki nie wynika z wykładni samego art. 90. Uzasadnienia takiej interpretacji należy raczej poszukiwać w art. 9, który dotyczy obowiązku przestrzegania przez Polskę prawa międzynarodowego lub w aksjologii Konstytucji RP. Wystąpienie z takiej organizacji międzynarodowej pociąga za sobą istotne konsekwencje dla pozostałych państw, które są jej członkami. Decyzja o przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej podjęta przy zachowaniu tak daleko idącego progu większości w Sejmie i w Senacie (a w przypadku przystąpienia do UE – bezpośrednio przez suwerena w drodze referendum) nie powinna być niwelowana poprzez większość wystarczającą do uchwalenia ustawy zwykłej¹⁶. B. Banaszak powołując się na „powszechną opinię doktryny prawa konstytucyjnego” twierdzi, iż „w art. 90 ust. 2 określony został tryb nie tylko dla wyrażenia zgody na ratyfikację, lecz także na wypowiedzenie umowy (w tym przypadku traktatów „unijnych”) przez Prezydenta¹⁷. Podobny pogląd podziela również K. Działocha, który wyraził stanowisko, iż „wypowiedzenie przedmiotowej umowy powinno dokonać się w trybie odpowiednim dla jej ratyfikacji – wypowiedzenie umowy przez prezydenta RP wymaga wcześniejszego uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie umowy w trybie przepisanych w art. 90 ust. 2 (zasada *actu contrario*)¹⁸. K. Wójtowicz, który przewodniczył pracom zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu, którego zadaniem było przygotowanie propozycji zmian w Konstytucji RP w zakresie spraw europejskich¹⁹ przedstawił również pogląd

¹⁵ M. Szpunar, *Komentarz do art. 90* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87 – 243*. Legalis 2016.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ B. Banaszak, *Komentarz do art. 90* [w:] B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Legalis 2012.

¹⁸ K. Działocha, *Komentarz do art. 90* [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999.

¹⁹ W skład zespołu weszli ponadto prof. Jan Barcz, prof. Jerzy Cierniewski, prof. Władysław Czapliński, prof. Maria Kruk-Jarosz, dr Ewa Popławska, prof. Piotr Tuleja, prof. Krzysztof Wojtyczek, oraz prof. Anna Wyrozumsk. Efektem prac zespołu był projekt ustawy o Zmianie Konstytucji opublikowany w wydanej przez Biuro Analiz Sejmowych publikacji pt. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*. Zgodnie z projektowanym art. 227i Konstytucji, w zw. z projektowanym art. 227c Konstytucji wystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej miało być poprzedzone zgodą wyrażoną przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat

o nieprawidłowości rozwiązania polegającego na zawarciu w ustawie o umowach międzynarodowych art. 22a umożliwiającego przedłożenie Prezydentowi RP projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Wywodzi on, iż „nie istnieją racjonalne argumenty przemawiające za tym, by akt przeciwny podejmować w innym trybie niż akt przekazujący kompetencje, który wymaga spełnienia znacznie trudniejszych niż w przypadku ustawy warunków określonych w art. 90 ust. 2 lub zgody wyrażonej w referendum ogólnonarodowym. Konsekwencje ustrojowe wystąpienia z Unii są bowiem porównywalne z akcesją do niej. Zwykła większość głosów w Sejmie RP, potrzebna do uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie traktatów unijnych, nie może zastąpić kwalifikowanej większości dwóch trzecich głosów w Sejmie i Senacie lub referendum”²⁰. Autor argumentuje iż, na podstawie art. 90 ust. 2 i 3 „Naród w drodze referendum lub przedstawiciele Narodu kwalifikowaną większością dwóch trzecich w każdej z izb decydują, że systemy wartości Rzeczypospolitej i Unii Europejskiej są do tego stopnia wspólne, że Polska może zostać członkiem Unii ze wszystkimi tego konsekwencjami”²¹. K. Wójtowicz dodaje również, iż w przypadku odejścia przez praktykę unijną bądź państwową od takiego rozumienia traktatów lub Konstytucji, jakie istniało w chwili akcesji, „wówczas, mając na uwadze konstytucyjną rangę takiego aktu, tym bardziej można twierdzić, że to Narodowi przysługuje prawo podjęcia decyzji z zastrzeżeniem dochowania szczególnego, chroniącego jego suwerenność trybie z art. 90, a nie zwykłej większości parlamentarnej”²².

Odmienny pogląd na właściwość trybu wypowiedzenia umowy ratyfikowanej na podstawie art. 90 Konstytucji wyraził K. Wojtyczek. Autor podkreślił fakt, iż „wypowiedzenie umowy dotyczącej wykonywania kompetencji organów władzy państwowej przywraca pierwotne znaczenie i zakres stosowania Konstytucji, poddając sprawowanie władzy publicznej – w zakresie dotychczasowych kompetencji organizacji lub organu międzynarodowego – nie tylko normom materialnoprawnym, ale również organizacyjnym polskiej ustawy zasadniczej”²³. Brak zawarcia w art. 90

bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów lub na drodze referendum ogólnokrajowego.

²⁰ K. Wójtowicz, *Wspólnota wartości w Unii Europejskiej z perspektywy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny” Rok LXXX – zeszyt 1 – 2018, s. 112.

²¹ *Ibidem*.

²² *Ibidem*, s. 113.

²³ K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 242.

Konstytucji regulacji procedury wypowiedzenia umowy stanowiącej podstawę dla przekazywania kompetencji, można – zdaniem autora – interpretować jako wyraz woli prawodawcy konstytucyjnego, aby w tym przypadku zastosować ogólną procedurę wypowiedzenia umów uregulowaną w art. 89 ustawy zasadniczej. Niemniej jednak K. Wojtyczek *de lege ferenda* postuluje jednoznaczne rozstrzygnięcie tej kwestii w Konstytucji²⁴. Podobne zdanie wyraził P. Radzewicz uznając, iż „jeśli chodzi tylko o „aktualizację kompetencji” czy zmianę sposobu wykonywania kompetencji, nie zaś jej powstanie lub poszerzenie, należy stosować art. 89”²⁵. Również Z. Cieślik omawiając prace nad konstytucjonalizujący wystąpienia Polski z Unii Europejskiej, które miały miejsce w trakcie VI kadencji Sejmu przytacza, iż komisja nadzwyczajna w toku swoich prac przyjęła stanowisko, zgodnie z którym „opatrzenie decyzji o wystąpieniu z Unii rygorami właściwymi dla przekazania tej organizacji kompetencji organów władzy państwowej wymaga wprowadzenia przepisu szczególnego do Konstytucji. (...) Innymi słowy, wprowadzenie symetrii do procedury ratyfikowania i wypowiedzenia umów, na podstawie których przekazywane są Unii kompetencje organów władzy państwowej, wymaga ingerencji ustrojodawcy”²⁶.

Podczas prac nad ustawą z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej eksperci Biura Analiz Sejmowych sporządzili trzy opinie prawne odnoszące się m.in. do projektowanego artykułu ustawy o umowach międzynarodowych, który zakłada, iż przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. A. Szmyt podkreślając rozróżnienie w Konstytucji instytucji ratyfikacji oraz instytucji wypowiedzenia umowy wskazuje, iż „przepis art. 90 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do ustawy, wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, m. in. stanowi że jest ona uchwalana większością 2/3 głosów przez Sejm i taką większością przez Senat. W przepisie tym określono więc „inaczej” wymaganą większość głosów – to uwaga w nawiązaniu do art. 120 Konstytucji, tyle że jedynie w odniesieniu do instytucji

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ P. Radzewicz, *Komentarz do art. 90 [w:] P. Tuleja (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, LEX 2021.*

²⁶ Z. Cieślik, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne Państw Członkowskich. Warszawa 2013, s. 115.*

ratyfikacji umowy, z pominięciem zaś – a więc inaczej niż w art. 89 ust. 1 Konstytucji – instytucji wypowiedzenia umowy²⁷. Autor zajmuje stanowisko, iż „przepisy konstytucyjne nie ustanawiają wymogu, by uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na „wypowiedzenie” umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, dokonywane być miało przez Sejm i Senat większością 2/3”, a „wprowadzenie innego trybu wymagałoby zmiany Konstytucji RP”. Również K. Skotnicki w swojej opinii uznał, iż „art. 90 Konstytucji reguluje jedynie szczególny tryb ratyfikowania umów międzynarodowych przekazujących przez Rzeczpospolitą Polską organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, nie zawiera natomiast (zresztą podobnie jak inne postanowienia Konstytucji) żadnych postanowień dotyczących szczególnego trybu wypowiedzenia takich umów. Należy dlatego uznać, iż wypowiedzenie takie powinno nastąpić w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji²⁸. Podobny pogląd został wyrażony także przez P. Czarnego, który stwierdził, iż przyjęć należy, że „polskie wymogi konstytucyjne dotyczące wystąpienia z UE w trybie art. 50 TUE oznaczają *de lege lata* po prostu konieczność upoważnienia wyrażonego w ustawie dla podjęcia przez głowę państwa takiej decyzji i możliwość określenia trybu podejmowania takiej decyzji w ustawie zwykłej²⁹”.

Autor:

Krzysztof Niewęglowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

Deskryptory bazy REX: Konstytucja, ratyfikacja, Unia Europejska

Weryfikacja: Adam Karczmarek

²⁷ A. Szmyt, *Opinia dla potrzeb sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej w sprawie projektu ustawy z druku 3000, BAS-WAUiP-786/10(1)*, niepubl.

²⁸ K. Skotnicki, *Opinia prawna na temat wybranych rozwiązań projektu ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 3000)*, BAS-WAUiP-786/10(2), niepubl.

²⁹ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie zgodności z Konstytucją RP niektórych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej*, BAS-WAUiP-786/10(3), niepubl.



SZEF

KANCELARII SEJMU

SPS-WP. 120.8.2.2022



KANCELARIA SEJMU
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 WARSZAWA

28 01 22
* 39 *

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH
WPL. 2022 -02- 01
ZAL. NR

R (00)459007731463257692

Poczta Polska
Opłata pobrana _____ zł _____ gr

2021

Rzecznik Praw Obywatelskich
Pan prof. Marcin Wiścicki

Al. Solidarności 77

POLECONY

00-090 WARSZAWA