

RAFAŁ SMOLEŃ

Tryb wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Niekonstytucyjność art. 22a ust. 1–2 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych

1. Wstęp

Artykuł 22a ust. 1 i 2 ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹ przewiduje, że przedłożenie prezydentowi przez ministra właściwego do spraw zagranicznych, działającego na podstawie uchwały Rady Ministrów, projektu decyzji o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie, uchwalonej przez Sejm i Senat zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów. Przepis ten, przyjęty w 2010 r., w ostatnich latach zaczął być z obawą przypominany w związku z konsekwentną antykonstytucyjną i antyeuropejską polityką większości sejmowej, rządu i prezydenta, wspieranych przez zależny od nich Trybunał Konstytucyjny oraz inne instytucje i organy państwa, którą to politykę słusznie określa się nieraz jako stopniowy faktyczny, a nawet prawny *polexit*.

Pierwszym celem artykułu jest zrekonstruowanie historii powstania przytoczonej wyżej regulacji ustawowej dotyczącej trybu wystąpienia Polski z UE, a także przedstawienie formułowanych równolegle konkurencyjnych

¹ Dz.U. 2020, poz. 127, tekst jedn., dalej: u.u.m.

propozycji legislacyjnych w tym zakresie. Temu poświęcona jest pierwsza część pracy. Drugim celem jest obrona tezy, zgodnie z którą dla decyzji o wystąpieniu Polski z UE zastosowanie powinien znaleźć art. 90 Konstytucji rozumiany *a contrario* (a nie jej art. 89), to jest jako wymagający dla uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej, o której w nim mowa, większości kwalifikowanej $\frac{2}{3}$ głosów w Sejmie i w Senacie, przy zwykłym kworum, ponadto dopuszczający wyrażenie takiej zgody w ogólnokrajowym referendum. Temu celowi poświęcona jest druga część artykułu; część argumentów za tą tezą i przeciw niej została przedstawiona także w jego części pierwszej, w toku omawiania kolejnych propozycji legislacyjnych i przebiegu debaty nad nimi.

Wejście Polski do Unii Europejskiej było jednym z największych sukcesów w jej XX- i XXI-wiecznej historii, znaczeniem zbliżonym do odzyskania niepodległości w 1918 r. i demokratycznej suwerenności w 1989 r. Obecnie UE stanowi podstawowy już składnik polskiej tożsamości i to w bardzo różnych wymiarach: państwowym i obywatelskim, prawnym i politycznym, aksjologicznym, kulturowym, gospodarczym, w końcu także w sferze bezpieczeństwa.

Choć w Konstytucji z 1997 r. Unia Europejska nie została wprost nazwana, to perspektywa stosunkowo szybkiej akcesji stanowiła dla ustrojodawcy ważny czynnik określający kształt wielu jej przepisów. Dużą wagę przywiązywano przy tym do legalności (konstytucyjności) wejścia Polski do UE i dalszego w niej członkostwa, a także do demokratycznej legitymizacji związanych z tym decyzji².

Podstawę wejścia Polski do UE stanowi – na poziomie Konstytucji – jej art. 90. Warto zwrócić uwagę, że dla przyjęcia umowy międzynarodowej, o której w nim mowa, w trybie ustawowym wymaga się większości wyższej niż dla zmiany samej ustawy zasadniczej. Zgodnie bowiem z art. 235 Konstytucji Sejm uchwała ustawę o jej zmianie większością co najmniej $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów; ustawa taka musi zostać uchwalona także przez Senat, jednak tam wystarczająca jest bezwzględna większość głosów oddanych w obecności połowy ustawowej liczby senatorów. W przypadku art. 90 Konstytucji mamy zatem do czynienia z wymogiem wyższej większości w Senacie³.

Do tej pory z referendalnego trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej z art. 90 Konstytucji skorzystano tylko raz – w odniesieniu

² Por. J. Barcz, *Podstawy...*, s. 480.

³ Zob. R. Smoleń, *O kwalifikowanej...*, s. 138.

do traktatu ateńskiego, podpisanego 16 kwietnia 2003 r., dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej i dziewięciu innych państw do Unii Europejskiej⁴. W przypadku Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzonego 13 grudnia 2007 r., zdecydowano się już na ścieżkę parlamentarną. Tym, co ratyfikację obu tych traktatów łączyło, była – między innymi – polityczna niepewność. W przypadku traktatu ateńskiego wiązała się ona z pytaniem, czy w referendum weźmie udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, co w świetle art. 125 ust. 3 Konstytucji jest konieczne dla jego wiążącego wyniku (aby to ułatwić, zmieniono ustawę o referendum ogólnokrajowym, tak aby dopuszczała przeprowadzenie referendum dwudniowego). W przypadku traktatu lizbońskiego nie było pewności, czy uda się uzyskać kwalifikowaną większość głosów w obu izbach parlamentu, a prezydent Lech Kaczyński ostatecznie traktat ten ratyfikuje.

2. Procedura wystąpienia Polski z UE i propozycje legislacyjne w tym zakresie

2.1. Traktatowe i konstytucyjne podstawy wystąpienia z UE

Na poziomie unijnym procedurę wystąpienia państwa członkowskiego z UE wyraźnie określono dopiero w Traktacie z Lizbony, w słynnym już – za sprawą *brexitu* – art. 50. Zgodnie z jego ust. 1 „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”. Trudno byłoby jednak uznać, że po wejściu Polski do UE, a przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony wystąpienie z UE było z punktu widzenia polskiego prawa konstytucyjnego niemożliwe. Byłby to, jak zauważał Kazimierz Działocha kilka lat po uchwaleniu obecnej Konstytucji i na kilka lat przed wejściem do UE, „wniosek nieuzasadniony z punktu widzenia suwerenności państwa, międzynarodowego prawa traktatów, generalnej kompetencji Prezydenta RP do wypowiedania umów (art. 133 ust. 1) oraz stanowiska doktryny prawa”⁵.

Traktat z Lizbony wszedł w życie dwa lata po podpisaniu, 1 grudnia 2009 r. Zrodziło to, jak stwierdzano w doktrynie, potrzebę implementacji

⁴ Już 17 kwietnia 2003 r. Sejm dokonał wyboru trybu wyrażenia takiej zgody, a następnie, jeszcze tego samego dnia, zarządził referendum. Odbyło się ono 7 i 8 czerwca 2003 r.

⁵ K. Działocha, komentarz do art. 90 Konstytucji, uwaga 5, w: *Konstytucja...*

jego postanowień do prawodawstwa krajowego⁶. Wobec braku wyraźnych i niebudzących wątpliwości przepisów konstytucyjnych określających tryb właściwy dla wystąpienia z UE, w Polsce podjęto próby uregulowania tej kwestii w ustawie zwykłej, a już po wejściu w życie stosownych uregulowań ustawowych – także w drodze nowelizacji Konstytucji.

Autorzy projektów ustaw zwykłych – z jednej strony senackiego, z drugiej dwóch sejmowych – w sposób zasadniczy różnili się między sobą w kwestii większości koniecznej do wyrażenia zgody na wystąpienie z UE: projekt senacki przewidywał większość kwalifikowaną w obu izbach, projekty sejmowe – większość zwykłą. Podobna różnica występowała między prezydenckim i poselskim projektem ustawy o zmianie Konstytucji dotyczącej tej sprawy. Jeśli uwzględnia się wagę decyzji o wystąpieniu z UE i jej legitymizację, różnica ta – choć będący jej wyrazem spór nie był ostry – miała w perspektywie nie tylko prawnej, ale także politycznej i społecznej fundamentalne znaczenie, z uwagi na rolę mniejszości i opozycji parlamentarnej w demokracji konstytucyjnej.

2.2. Poselski projekt ustawy

Pierwszą próbę ustawowego uregulowania procedury wystąpienia z UE podjęto w Sejmie VI kadencji (2007–2011). 6 listopada 2009 r. grupa posłów PiS złożyła projekt „ustawy o roli Sejmu i Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”⁷. Artykuł 7 tego projektu (jedyne, który dotyczył wystąpienia z UE) przewidywał, że „Decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej, w rozumieniu art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska podejmuje w drodze ustawy”. Wprawdzie ani w projekcie, ani w jego uzasadnieniu nie sprecyzowano, jaką większością taka ustawa miałaby być przyjmowana, wydaje się jednak, że wobec braku takiego doprecyzowania zastosowanie powinien znaleźć – w intencji projektodawców – art. 120 zd. 1 Konstytucji, zgodnie z którym „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”. Pierwsze czytanie tego projektu odbyło się dokładnie pół roku po jego wniesieniu, 6 maja 2010 r.

⁶ Tak np. A. Szmyt, *Opinia...*

⁷ Wniosek (druk nr 2617) zawierający projekt ustawy i uzasadnienie, wraz z dodatkowymi dokumentami, 6 listopada 2009 r., < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/7E434E1A003FDE32C1257690003CA92D/\\$file/2617.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/7E434E1A003FDE32C1257690003CA92D/$file/2617.pdf) >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

2.3. Senacki projekt ustawy

W międzyczasie prace nad ustawowym uregulowaniem trybu wystąpienia z UE podjęto w Senacie. 26 stycznia 2010 r. senacka Komisja Spraw Unii Europejskiej wniosła o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu „ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”⁸. Projekt ten, po uwzględnieniu zgłoszonych w toku dalszych prac komisyjnych poprawek, został przyjęty przez Senat 12 marca 2010 r. (jako uchwała w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy)⁹. Zgodnie z art. 21 ust. 1 i art. 22 tego projektu notyfikowanie Radzie Europejskiej przez Radę Ministrów (to, że notyfikacji dokonywałaby Rada Ministrów, nie zostało zapisane wprost, ale wynikałoby z całokształtu omawianych przepisów) oświadczenia o zamiarze wystąpienia przez Polskę z UE wymagałoby zgody Sejmu i Senatu wyrażonej, na wniosek Rady Ministrów, w drodze uchwały (*sic* – nie ustawy) podjętej w jednakowym brzmieniu przez obie izby większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów. W uzasadnieniu zaznaczono, że:

Wyrażenie zgody na notyfikowanie oświadczenia o zamiarze wystąpienia z Unii wymagałoby takiej samej większości kwalifikowanej jak, ewentualna, późniejsza ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację tego wystąpienia – $\frac{2}{3}$ głosów członków każdej z Izb (s. 4).

Zatem etap pierwszy procedury obejmowałby wyrażenie zgody przez Sejm i Senat – w drodze uchwały, na wniosek Rady Ministrów – na notyfikowanie przez Radę Ministrów oświadczenia o zamiarze wystąpienia z UE, a następnie notyfikowanie tego oświadczenia, etap drugi zaś wyrażenie zgody, w drodze ustawy, na ratyfikowanie umowy międzynarodowej o wystąpieniu z UE, a następnie ratyfikację tej umowy (zgodnie z Konstytucją – przez prezydenta, po uzyskaniu kontrasygnaty premiera).

Z przywołanego fragmentu uzasadnienia wynikałoby, że projektodawcy senaccy wyszli z założenia, iż wystąpienie z UE powinno następować

⁸ Wniosek (druk nr 769) zawierający projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, 26 stycznia 2010 r., < <http://ww2.senat.pl/k7/dok/dr/750/769.pdf> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

⁹ Uchwała wraz z uzasadnieniem, 12 marca 2010 r., < <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatuchwaly/1012/plik/769uch.pdf> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

w formie ratyfikacji stosownej umowy międzynarodowej, a nie wypowiedzenia umowy międzynarodowej (np. traktatu ateńskiego), i że dla wyrażenia zgody na ratyfikację takiej umowy zastosowanie powinien znaleźć tryb z art. 90 ust. 2 Konstytucji rozumiany *a contrario* – skoro we fragmencie tym mowa jest o ustawie uchwalanej większością „ $\frac{2}{3}$ głosów członków każdej z Izb”. Przy czym skoro przepisy projektu ustawy nie przewidywały odrębnej od przyjętej w art. 90 Konstytucji regulacji tego etapu procedury, to należy chyba uznać, że w uzasadnieniu tego projektu doszło do oczywistej omyłki pisarskiej – mowa jest tam bowiem o „ $\frac{2}{3}$ głos[ów] członków każdej z Izb”, podczas gdy art. 90 ust. 2 Konstytucji wymaga „jedynie” $\frac{2}{3}$ głosów oddanych w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków każdej z izb¹⁰.

2.4. Projekt ustawy złożony przez komisję sejmową

28 kwietnia 2010 r. swój projekt „ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” przedstawiła sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej¹¹. Tryb wystąpienia z UE komisja sejmowa zdecydowała się jednak unormować nie w samej ustawie o współpracy, ale w ustawie o umowach międzynarodowych z 14 kwietnia 2000 r. – art. 22 pkt 5 komisijnego projektu ustawy o współpracy przewidywał wprowadzenie do ustawy o umowach międzynarodowych art. 22a, którego ust. 1 zakładał, że do wystąpienia z UE stosuje się odpowiednio art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2 u.u.m., dotyczące ratyfikacji umowy międzynarodowej¹². W ust. 2 art. 22a dodano,

¹⁰ Senat zaproponował także (w art. 21 ust. 2 projektu ustawy), aby Rada Ministrów wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody na notyfikowanie oświadczenia o zamiarze wystąpienia Polski z UE przedstawiała na piśmie: 1) uzasadnienie zamiaru wystąpienia z UE; 2) informację o stanowisku, jakie ma zamiar zająć podczas negocjacji poprzedzających zawarcie umowy określającej warunki wystąpienia z UE; 3) ocenę przewidywanych skutków wystąpienia z UE – prawnych (dla polskiego systemu prawa) oraz społecznych, gospodarczych i finansowych (dla Polski).

¹¹ Wniosek (druk nr 3000) zawierający projekt ustawy wraz z uzasadnieniem, < <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/3000.htm> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.; tam też szczegółowe informacje o przebiegu prac legislacyjnych nad tym projektem. W celu jego opracowania Komisja powołała podkomisję; podkomisja, opracowując projekt, korzystała również ze wspomnianego wyżej projektu senackiego, a także dwóch projektów poselskich (jednego już wspomnianego, drugiego przywołanego w dalszej części tekstu).

¹² Bardziej istotny dla prowadzonych tu rozważań art. 15 u.u.m. stanowił (i wciąż stanowi): „1. Rada Ministrów podejmuje uchwałę o przedłożeniu umowy międzynarodowej Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji lub o jej zatwierdzeniu. 2. Minister właściwy do spraw zagranicznych przedkłada Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji umowę międzynarodową wraz z uzasadnieniem oraz projektem dokumentu ratyfikacyjnego”.

że przedłożenie prezydentowi projektu decyzji o wystąpieniu z UE jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie (bez dookreślenia większości, a zatem przyjętej większością zwykłą w obu izbach, przy zwykłym kworum). Takie rozwiązanie wydawałoby się spójne z art. 89 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym ratyfikacja i wypowiedzenie umowy międzynarodowej wymagają uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa ta dotyczy m.in. członkostwa Polski w organizacji międzynarodowej.

Na potrzeby prac nad komisyjnym projektem ustawy o współpracy powstało kilka opinii prawnych. W niektórych z nich rozważano pogląd – który częściowo znalazł wyraz już w projekcie senackim – zgodnie z którym w świetle Konstytucji przedłożenie prezydentowi projektu decyzji o wystąpieniu z UE powinno być dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie uchwalonej większością $\frac{2}{3}$ głosów w każdej z izb, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby ich członków (a więc tak, jak nakazywałby art. 90 Konstytucji rozumiany *a contrario*). Autorzy wspomnianych opinii¹³ zgodnie stanęli jednak na stanowisku, że rozwiązanie zaproponowane przez komisję sejmową w jej projekcie ustawy – zakładające zwykłą większość głosów – jest zgodne z Konstytucją. Zwrócono uwagę, że: art. 89 Konstytucji wyróżnia ratyfikację i wypowiedzenie umowy międzynarodowej; ponieważ jednak nie formułuje on żadnych wymogów proceduralnych w tym zakresie, zastosowanie znaleźć winien art. 120 zd. 1; art. 90 przewiduje co prawda inną większość niż zwykła, ale tylko dla ratyfikacji umowy międzynarodowej – nie reguluje bowiem kwestii jej wypowiedzenia; umowa z art. 90 to wciąż umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 89, zatem dla jej wypowiedzenia należy przyjąć większość zwykłą, o której mowa w art. 120 zd. 1; art. 90 „ma charakter wyjątku, zaś zgodnie z ogólną zasadą wykładni prawa wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco. [...] mamy tu do czynienia z «milczeniem prawodawcy», które w związku z uwzględnieniem w art. 89 ust. 1 i 3 instytucji wypowiedzenia umowy międzynarodowej, może być interpretowane jako wyraz dążenia do stosowania również w tym przypadku procedury ogólnej”¹⁴; „wykładnia funkcjonalna art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji nie jest jednoznaczna, a zatem nie powinna stanowić podstawy do odejścia od wykładni językowej”¹⁵; koncepcja *actus contrarius* „znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy nie ma regulacji prawnej odnośnie

¹³ P. Czarny, *Opinia...*; K. Skotnicki, *Opinia...*; A. Szmyt, *Opinia...*

¹⁴ P. Czarny, *Opinia...*, s. 8.

¹⁵ P. Czarny, *Opinia...*, s. 9.

do danego aktu (danej czynności)¹⁶ – ta zaś zawarta została w art. 89 i 120 Konstytucji, odczytywanych łącznie. Podniesiono też, że:

[...] *ratio legis* art. 90 ust. 2 i 3 związane jest z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej, a więc z mówiąc w uproszczeniu ograniczeniem przez Państwo Polskie „wykonywania suwerenności”, której ochrona – jako elementu niepodległości i nienaruszalności terytorium – jest jednym z jego zasadniczych celów i zadań (art. 5 Konstytucji). „Operacja” przeciwna – odzyskanie kompetencji nie stanowi z formalnego punktu widzenia zagrożenia dla niepodległości. Przywraca ona „pierwotne znaczenie i zakres stosowania Konstytucji”, a więc „naturalną” niejako funkcję państwa, którą ograniczyło przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej¹⁷.

2.5. Prace nad złożonymi projektami ustawowymi

Pierwsze czytanie senackiego projektu ustawy o współpracy odbyło się na posiedzeniu plenarnym Sejmu 6 maja 2010 r. Tego samego dnia pierwszemu czytaniu poddano także dwa pozostałe, wcześniej wspomniane, częściowo konkurencyjne projekty – projekt ustawy o współpracy złożony przez komisję sejmową, a także złożony pół roku wcześniej przez posłów PiS projekt „ustawy o roli Sejmu i Senatu sprawach związanych z członkostwem RP w UE”¹⁸.

W dyskusjach w ramach pierwszego czytania każdego z tych projektów kwestia większości głosów dla ustawy wyrażającej zgodę na wystąpienie z UE cieszyła się umiarkowanym zainteresowaniem. Prezentując senacki projekt ustawy, senator Edmund Wittbrodt (PO) wskazywał, że:

Występowanie z Unii powinno mieć taką samą rangę, jak wstępowanie do Unii Europejskiej. Być może powinno to następować w drodze referendum, ale nie może to być tylko decyzja, notyfikacja samego rządu. Musi być na to zgoda Sejmu i Senatu, i to jeszcze przy większości $\frac{2}{3}$ głosów¹⁹.

¹⁶ P. Czarny, *Opinia...*

¹⁷ P. Czarny, *Opinia...*, s. 8–9.

¹⁸ Pierwszemu czytaniu poddano wtedy także projekt „ustawy o zasadach postępowania organów i przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w niektórych sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, złożony również przez posłów PiS – nieregulujący jednak kwestii wystąpienia Polski z UE (druk nr 2926; projekt został złożony 28 kwietnia 2010 r., w druku sejmowym błędnie podano, że 28 kwietnia 2007 r.).

¹⁹ *Sprawozdanie Stenograficzne z 66 posiedzenia...*, s. 110.

W odpowiedzi na prośby posłów, zarówno z PO, jak i PiS, o stanowisko rządu dotyczące większości głosów właściwej dla zgody ustawowej podsekretarz stanu w MSZ Maciej Szpunar stwierdził:

Nie zgłaszamy zastrzeżeń zarówno do projektu podkomisji, jak i do projektu senackiego. To jest kwestia sporu konstytucyjnego i rząd [nie] jest od tego, żeby go jednoznacznie rozstrzygnąć. [...] rząd zaakceptuje i takie rozwiązanie, i inne, w zależności od tego, co zadecyduje Wysoka Izba oraz Senat²⁰.

Ostatecznie Sejm skierował komisyjny projekt ustawy o współpracy do dalszych prac, a pozostałe dwa projekty, to jest projekt senacki i projekt posłów PiS, odrzucił. Po przyjęciu 5 sierpnia 2009 r. całości komisyjnego projektu ustawy, z uwzględnieniem części poprawek, nie dotyczących jednak interesującego nas art. 22a, ustawa trafiła do Senatu.

Skoro wcześniej Senat proponował większość kwalifikowaną $\frac{2}{3}$ głosów, to dyskusja dotycząca tej większości musiała powrócić w Senacie przy rozpatrywaniu uchwalonej przez Sejm ustawy o współpracy²¹. 12 sierpnia 2009 r. Senat uchwalił poprawki do tej ustawy²². Jedna z nich dotyczyła właśnie art. 22a i przewidywała, że notyfikowanie Radzie Europejskiej oświadczenia o zamiarze wystąpienia z UE wymaga zgody Sejmu i Senatu, wyrażonej „w drodze uchwały podjętej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów lub senatorów” – zatem tak jak przewidywał to marcowy senacki projekt ustawy o współpracy²³.

²⁰ *Sprawozdanie Stenograficzne z 66 posiedzenia...*, s. 127. Podobne stanowisko MSZ zajmowało również na dalszych etapach prac nad tym rozwiązaniem – w Senacie i ponownie w Sejmie.

²¹ Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 62. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 11 i 12 sierpnia 2010 r.*, s. 31 i n., < http://ww2.senat.pl/k7/dok/sten/062/62_spr.pdf >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

²² Uchwała wraz z uzasadnieniem (druk nr 3339), 16 sierpnia 2010 r., < [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/1E621273E4880991C125778200267891/\\$file/3339.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/1E621273E4880991C125778200267891/$file/3339.pdf) >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

²³ Co więcej, Senat przyjął tę poprawkę niemal jednomyślnie – za opowiedziało się 83 senatorów, przeciw był tylko jeden. Za uchwałą w sprawie całości ustawy wraz z przyjętymi poprawkami zagłosowało 56 senatorów, przeciw – 30. Zob. *Sprawozdanie Stenograficzne z 62. posiedzenia...*, s. 172. W uchwale tej Senat powtórzył także propozycję, którą zawarł w swoim marcowym projekcie ustawy o współpracy, dotyczącej dokumentów, jakie Rada Ministrów powinna załączać do wniosku o wyrażenie omawianej zgody.

Poprawka Senatu dotycząca art. 22a była przedmiotem rozważań w niektórych dalszych opiniach prawnych dla Sejmu. We wszystkich została oceniona negatywnie. W jednej z nich podniesiono, że:

W gruncie rzeczy ciężar regulacyjny został przerzucony na poziom ustawy, jakkolwiek konstytucyjna podstawa prawna też nie jest jednoznaczna. [...] W żadnym przypadku uchwały nawet podjęte większością kwalifikowaną głosów przez obie izby [...] nie mogą być uważane za prawnie mocniejszą formę wyrażenia zgody niż ustawa²⁴.

Proponowanym regulacjom zarzucono także, że są „wewnętrznie niespójne i logicznie wadliwe. Oto bowiem do wystąpienia wystarczą uchwały izb, podczas gdy do decyzji w gruncie rzeczy mniejszej wagi i o charakterze proceduralnym potrzebna byłaby decyzja Prezydenta i zgoda ustawowa”²⁵ (przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej).

W czasie posiedzenia rozpatrującej poprawki Senatu sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, 22 września 2010 r.²⁶, poseł PiS Karol Karski stwierdził, że choć podwyższenie progu większości byłoby wskazane, to Konstytucja, w szczególności jej art. 89 i 120, na to nie pozwalają, Senat zaś:

[...] próbuje wprowadzić uchwałę, ale tak naprawdę wprowadza w sposób poza-konstytucyjny, ustawowy, o ile nie nowe źródło prawa, to nowy akt władczy Sejmu [...]. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie się wypowiedział, co można uchwałą sejmową zrobić, że z pewnością nie jest to władcze w stosunku do Rady Ministrów.

Poseł Karski zwrócił również uwagę, iż wprowadzenie wymogu większości $\frac{2}{3}$ głosów w drodze ustawy zwykłej oznacza, że także w drodze ustawy zwykłej od tego wymogu będzie można odejść. Propozycję sejmową uznał za „maksimum tego, jak można było obostrzyć wszystkie procedury wystąpienia z UE w sposób zgodny z konstytucją”. W odpowiedzi nawet przewodniczący senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, Edmund Wittbrodt (PO), stwierdził: „Chcieliśmy podwyższyć próg, ale nie ma dobrego rozwiązania,

²⁴ C. Mik, *Opinia...*, s. 16.

²⁵ C. Mik, *Opinia...*, s. 15.

²⁶ Wypowiedzi z tego posiedzenia cytowane za stenogramem, 22 września 2010 r., < <https://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/wgskrn6/SUE-196> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

niebudzącego wątpliwości, jak to zrobić i pewnie byłaby potrzebna zmiana Konstytucji”.

Nic zatem dziwnego, że omawiana poprawka Senatu została odrzucona przez sejmową komisję (jednogłośnie), a następnie, 8 października 2010 r., przez Sejm (za jej odrzuceniem było 404 posłów, jeden był przeciw)²⁷. 28 października 2010 r. prezydent Bronisław Komorowski podpisał omawianą ustawę o współpracy²⁸. Weszła ona w życie po trzech miesiącach od ogłoszenia, 13 lutego 2011 r.

2.6. Prezydencki projekt ustawy o zmianie Konstytucji

Tak się jednak złożyło, że w dniu ogłoszenia ustawy o współpracy, 12 listopada 2010 r., prezydent Komorowski złożył w Sejmie projekt ustawy o zmianie Konstytucji zawierający m.in. wyraźne unormowanie trybu podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE²⁹. Projekt ten przewidywał uzupełnienie Konstytucji o rozdział Xa „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Proponowany art. 227k ust. 1 zakładał, że Rada Ministrów podejmuje decyzję o wystąpieniu Polski z UE za zgodą wyrażoną w trybie właściwym dla ratyfikacji umowy międzynarodowej przekazującej UE kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, to jest za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie albo w referendum. Następnie powtórzono obowiązujące uregulowania konstytucyjne dotyczące wyboru trybu wyrażenia takiej zgody, istotnie zmieniając jednak – obniżając – wymogi „liczbowe” w procedurze zarówno ustawowej, jak i referendalnej. Zgodnie bowiem z proponowanym art. 227c ust. 3 ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej z art. 227k ust. 1 miał uchwalać Sejm „większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”; tym samym zrównano próg dla ratyfikacji

²⁷ Sprawozdanie Stenograficzne z 75 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 października 2010 r. (trzeci dzień obrad), s. 247, < [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/D07BCFD B17DDCE80C12577B6006982E8/\\$file/75_c_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/D07BCFD B17DDCE80C12577B6006982E8/$file/75_c_ksiazka.pdf) >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

²⁸ Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, nr 213, poz. 1395).

²⁹ Projekt wraz z uzasadnieniem (druk nr 3598), 12 listopada 2010 r., < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/OFA39CE6B812715AC12577E400489FEF/\\$file/3598.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/OFA39CE6B812715AC12577E400489FEF/$file/3598.pdf) >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r. Jak przypomina R. Balicki, *Zagadnienie...*, projekt ten był efektem prac zespołu ekspertów powołanego w grudniu 2009 r. przez B. Komorowskiego jako Marszałka Sejmu.

takiej umowy – a w konsekwencji dla jej wypowiedzenia – z tym dla zmiany Konstytucji³⁰. W proponowanym art. 227l ust. 4 zapisano zaś, że „Zgoda na ratyfikację zostaje wyrażona, jeżeli w referendum ogólnokrajowym opowiedziało się za nią większość głosujących” – zrezygnowano zatem z wymogu odpowiedniej frekwencji dla wiążącego skutku referendum. W ten sposób projektodawca – jak sam zresztą tłumaczył – chciał uniknąć sytuacji, w której takie referendum okazałoby się niewiążące; zarazem unormował tę kwestię tak, jak zrobili to autorzy Konstytucji w odniesieniu do referendum z art. 235, zatwierdzającego zmianę Konstytucji – także pod tym względem upodabniając do siebie obie te procedury³¹.

2.7. Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji

Zaledwie dwa tygodnie później, 26 listopada 2010 r., swój projekt ustawy o zmianie Konstytucji złożyła grupa posłów PiS³². Również ten projekt zakładał wprowadzenie do Konstytucji rozdziału Xa, zatytułowanego wprawdzie ogólniej – „Przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu” – ale obejmującego także sprawy członkostwa Polska w UE. W otwierającym ten rozdział art. 227a powtórzono treść obowiązującego art. 90 ust. 1 Konstytucji, dodając jednak m.in., że:

Przekazanie kompetencji [...] nie może nastąpić na rzecz organizacji lub organu, których ustroj lub działalność nie da się pogodzić z realizacją konstytucyjnych zasad i celów Rzeczypospolitej Polskiej, a także nie może zamykać Rzeczypospolitej Polskiej drogi do odstąpienia od dokonanego przekazania kompetencji.

³⁰ Co ciekawe, w uzasadnieniu do wstępnej wersji projektu ustawy o zmianie Konstytucji, opracowanej przez wspomniany zespół ekspertów, pojawiło się zdanie, że przyjęcie w art. 90 Konstytucji wyższych większości niż dla zmiany Konstytucji „nie miało logicznego uzasadnienia” – *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2010, s. 19, < <http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2AF963C8F804D14FC12578DC0032D985/%24file/Zmiany%20w%20Konstytucji.pdf> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r. Zdanie to nie zostało już jednak zawarte w uzasadnieniu do właściwego projektu.

³¹ Zob. s. 8 uzasadnienia (właściwego) projektu ustawy o zmianie Konstytucji (druk nr 3598), 12 listopada 2010 r., < [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/OFA39CE6B812715AC12577E400489FEF/\\$file/3598.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/OFA39CE6B812715AC12577E400489FEF/$file/3598.pdf) >, dostęp: 18 maja 2021r.

³² Projekt wraz z uzasadnieniem (druk nr 3687), 26 listopada 2010 r., < [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AC1310990AB3FCA7C12577F9003C7668/\\$file/3687.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/AC1310990AB3FCA7C12577F9003C7668/$file/3687.pdf) >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

Pozostawiono dotychczasowe większości kwalifikowane dla ustawowej zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej „przekazującej kompetencje” (o charakterze zmodyfikowanym przez art. 227a) (art. 227b ust. 1). Kluczowy art. 227b ust. 2 zakładał jednak, że:

Decyzja o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z organizacji międzynarodowej, której Rzeczpospolita przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, lub o odstąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej od tego przekazania w inny sposób wymaga zgody wyrażonej w ustawie uchwalonej w zwykłym trybie.

W uzasadnieniu stwierdzono, że:

[...] nie ma żadnego uzasadnienia, aby ustawa taka miała być uchwalana w trybie kwalifikowanym – takim, jaki jest wymagany do przekazania kompetencji. Przekazanie [takie] [...] oznacza zmianę jakościowo zbliżoną do zmiany konstytucji, co uzasadnia wymaganie większości kwalifikowanej. Natomiast w świetle demokratycznych standardów suwerenna decyzja państwa o „odzyskaniu” przekazanych kompetencji powinna opierać się na zwykłej większości. Nie ma żadnych racji, aby skutki przekazania kompetencji trwały wbrew ustabilizowanej woli większości Narodu tylko dlatego, że w państwie istnieje dostatecznie silna „mniejszość blokująca”³³.

Stwierdzono ponadto, że „[p]rzyjęte w projekcie rozwiązanie odzwierciedla [...] stan obecnie istniejący, który wynika z treści art. 120 Konstytucji”. Równocześnie zapisano (w art. 227e), że „[i]llekroć w sprawach określonych w art. 227b, art. 227c lub art. 227d ust. 2 Konstytucja lub ustawa wymaga zgody wyrażonej w ustawie, zgody Sejmu lub zgody Sejmu i Senatu, zgoda może być także uchwalona w referendum ogólnokrajowym zgodnie z art. 125” – dopuszczono zatem referendum także w sprawie wystąpienia z UE. Uchwałę o przeprowadzeniu referendum podejmowałby Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

³³ Ten i kolejny cytat – s. 4 uzasadnienia.

2.8. Prace nad złożonymi projektami ustaw o zmianie Konstytucji

14 lipca 2011 r. sejmowa Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji (prezydenckiego i posłów PiS) oraz projektów ustaw z nimi związanych złożyła Sejmowi sprawozdanie ze swoich prac³⁴. W przyjętym przez siebie projekcie ustawy o zmianie Konstytucji („wstępnym” – przypomnijmy, że komisja sejmowa nie dysponuje inicjatywą ustrojodawczą) Komisja zaproponowała wprowadzenie do niej rozdziału Xa „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Proponowany art. 227i ust. 1 w związku z art. 227b przewidywał, że decyzję o wystąpieniu Polski z UE podejmuje prezydent, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w trybie właściwym dla ratyfikacji umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska „upoważnia Unię Europejską do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach” – to jest za zgodą wyrażoną w ustawie, przyjętą przez Sejm i Senat większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów. Dalej powtórzono treść art. 90 ust. 3 (referendum) i 4 (wybór trybu) Konstytucji. W kwestii większości głosów Komisja nie przychyliła się zatem ani do propozycji prezydenta Komorowskiego, ani do propozycji PiS-u, opowiadając się za zachowaniem obowiązujących uregulowań konstytucyjnych³⁵. Wobec nadchodzących wyborów parlamentarnych i będącej jej konsekwencją dyskontynuacji prac parlamentarnych żaden z omawianych projektów zmian w Konstytucji nie doczekał się realizacji³⁶.

2.9. Obawy o *polexit*

Sprawa trybu właściwego dla podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE powróciła w ostatnich latach w związku z prowadzoną przez Zjednoczoną Prawicę i prezydenta wojną z Konstytucją³⁷, a także takimi ich działaniami, które trzeba oceniać jako stopniowe, ale konsekwentne faktyczne i prawne

³⁴ *Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych* (druk nr 4450), 14 lipca 2011 r., < <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgdruk/4450> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

³⁵ Intrygujące – w kontekście art. 8 ust. 1 Konstytucji – że do sprawozdania dołączono opinię MSZ o zgodności zaproponowanego przez Komisję projektu ustawy o zmianie Konstytucji z prawem UE (stwierdzająca, że „Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej”). Zob. *Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej...*

³⁶ R. Balicki, *Zagadnienie...*, s. 103.

³⁷ Określenie za M. Wyrzykowskim, „Wrogie przejęcie”...

wyprowadzanie Polski z UE³⁸ (wyprowadzanie UE z Polski?). Postawa rządzących wobec wartości i zasad demokracji konstytucyjnej³⁹, charakter i skala destrukcji państwa i prawa, za którą są odpowiedzialni, czy ich ugruntowana i coraz częściej otwarcie wyrażana niechęć lub wrogość wobec UE, łącząca się z absolutyzowaniem zasady suwerenności narodu, uwiarygadniają, moim zdaniem, wniosek, że średnioterminowym świadomym celem przywództwa Zjednoczonej Prawicy jest formalne wystąpienie Polski z UE.

W 2018 r., gdy obawy o *polexit* zaczęły stanowić jedną z ważniejszych ram debaty publicznej, zaczęto przypominać regulacje prawne dotyczące wystąpienia Polski z UE zawarte w ustawie o umowach międzynarodowych. Nieoczywistość tych unormowań dobrze oddają tytuły niektórych materiałów medialnych na ten temat, utrzymane w konwencji mającej zaskoczyć, a niekiedy nieomal przestraszyć odbiorcę⁴⁰. Czemu trudno się dziwić – już przecież zwykła intuicja życiowa, nie mówiąc o intuicjach ustrojowych, wskazywałaby, że wyjście z UE, będącej obok samej Konstytucji podstawą naszej przynależności do demokratycznego Zachodu, nie może być pod względem prawnym procesem łatwym i powinno wymagać związania ponadpartyjnego konsensusu. Ewa Łętowska mówiła w tamtym czasie o „dramatycznym ułatwieniu procedury” i zauważała, że przyjęte osiem lat wcześniej uregulowanie

[...] jest bardzo niebezpieczne, ponieważ uzależnia możliwość podjęcia decyzji w tak ważnej sprawie od woli zwykłej większości parlamentarnej, co przecież może być sprawą aktualną w jakimś momencie i przejściową. Politycznie jest to też niebezpieczne, ponieważ taka większość parlamentarna powstaje czasem bez związku z proporcjami wynikającymi z głosowania w wyborach. Do tego bywa, że takie większości powstają pod wpływem różnych zdarzeń i emocji [...]. Jest wprawdzie jakimś pocieszeniem, że tego typu decyzje nie przynoszą skutków bezpośrednich, one wymagają pewnej karencji, w tym wypadku Traktat o Unii Europejskiej wymaga dwóch lat. Ale przykład Wielkiej Brytanii pokazuje, że nawet jeśli w pewnych środowiskach przychodzi potem otrzeźwienie, to cofnięcie takiej decyzji jest bardzo trudne, o ile w ogóle możliwe. Jeśli więc pojawiają się wypowiedzi o podobieństwie sytuacji prawnej Polski i Wielkiej

³⁸ Z początku określane jako „pelzający”, „cichy” *polexit*; obecnie określenia te są już jednak daleko nieadekwatne do rzeczywistości. Por. E. Szkudlarek-Śmiechowicz, *Polexit...*

³⁹ Zob. M. Klinowski, R. Smoleń, *The March...*

⁴⁰ Np. R. Thun, *Nie śpijcie!...*; „Zbrodnia na społeczeństwie w 6 krokach”...; P. Jaźwiński, *PiS szykuje ustawę...*

Brytanii, to ja twierdzę, że u nas taka akcja jak ich decyzja o wyjściu z Unii Europejskiej, byłaby znacznie łatwiejsza⁴¹.

Czynnikiem ograniczającym możliwość wykorzystania obowiązujących uregulowań ustawowych określających tryb wyjścia z UE jest oczywiście poziom poparcia dla członkostwa. W badaniach CBOS „Stosunek do członkostwa Polski w Unii Europejskiej”, prowadzonych regularnie od 1994 r., zwolenników członkostwa we wrześniu 2015 r. było 81%. Od tamtego czasu odsetek ten ani razu się nie zmniejszył; od stycznia 2018 r. jest to nie mniej niż 87%. W ostatnim badaniu z czerwca 2022 r. było to 92% i był to najwyższy wynik w historii tych pomiarów⁴². Nawet tak wysokie wskaźniki są jednak tylko ograniczeniem politycznym, a nie gwarancją prawną.

3. Konstytucyjność art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m.

3.1. Potrzeba oceny konstytucyjności art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m.

Tym bardziej aktualne staje się zatem pytanie o konstytucyjność obowiązującej procedury wystąpienia z UE zapisanej w ustawie o umowach międzynarodowych. Pogląd odmienny od tego, który został wyrażony w opiniach prawnych na potrzeby omawianych wyżej projektów legislacyjnych – na co zwracają zresztą uwagę autorzy dwóch z tych opinii – prezentował Kazimierz Działocha, wedle którego ustawa wyrażająca zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej z art. 90 Konstytucji powinna być uchwalona w trybie analogicznym do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację takiej umowy⁴³, poglądu tego jednak nie rozwinął; poza tym „[s]tanowisko to okazało się w doktrynie odosobnione”⁴⁴.

Artykuł 22a u.u.m. nie był przedmiotem kontroli przez Trybunał Konstytucyjny, cieszy się zatem domniemaniem konstytucyjności. Dodatkowo konstytucyjność tego przepisu mogłyby potwierdzać ustalenia TK zawarte w wyroku z 26 czerwca 2013 r., K 33/12. Trybunał, odnosząc się do kwestii zakresu stosowania art. 90 Konstytucji do zmian w umowie międzynarodowej, na

⁴¹ E. Łętowska, *Polexit...*

⁴² Zob. Centrum Badania Opinii Społecznej, *Stosunek do członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, < https://www.cbos.pl/PL/trendy/trendy.php?trend_parametr=stosunek_do_integracji_UE >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

⁴³ K. Działocha, komentarz do art. 90 Konstytucji, uwaga 5, w: *Konstytucja...*

⁴⁴ A. Szmyt, *Opinia...*

podstawie której dochodzi do przekazania kompetencji opisanych w tym przepisie, uznał wówczas, że nie wszystkie takie zmiany powinny być ratyfikowane w trybie tego przepisu, a jedynie te, w wyniku których rzeczywiście dochodzi do przekazania tych kompetencji. Na tym tle Trybunał stwierdził również, że „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”⁴⁵.

Do tego wyroku zgłoszono pięć zdań odrębnych. Autor jednego z nich, sędzia Marek Zubik, przekonywał, że Trybunał przyjął bardzo wąskie rozumienie zastosowania art. 90 ust. 1 Konstytucji,

[...] niezgodne z istotą oraz celem tego konstytucyjnego rozwiązania. Taki redukcjonistyczny sposób interpretacji tego przepisu prowadzi Trybunał do konstatacji, że procedura określona w tym przepisie nie miałaby zastosowania do ewentualnego „wycofania” (zwrotu) kompetencji [...], którego skrajnym przypadkiem byłoby wystąpienie Polski z UE. Jak rozumiem, zdaniem Trybunału wystarczyłoby wówczas tryb postępowania określony w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji⁴⁶.

Ponieważ jednak Trybunał zagadnienia trybu właściwego dla „zwrotu kompetencji” nie rozwinął, nie odniósł się także wprost do wypowiedzenia umowy międzynarodowej z art. 90 Konstytucji (czy też „zwrotu” wszystkich kompetencji, które na podstawie takiej umowy powierzono), nie wspomniał w końcu wprost o UE, to można przyjąć, że kwestia konstytucyjności art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. wymaga dalszej, szczegółowej oceny – tym bardziej że ustrojowy kontekst funkcjonowania tego przepisu uległ od 2013 r., a zwłaszcza po 2015 r., zasadniczej zmianie.

3.2. Wystąpienie z UE a suwerenność

W wyroku z 24 listopada 2010 r., K 32/09, dotyczącym konstytucyjności Traktatu z Lizbony, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że

[...] zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie nie prowadzi do utraty lub ograniczenia suwerenności państwa, ale jest jej potwierdzeniem,

⁴⁵ Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r., K 33/12, pkt 6.6.2 uzasadnienia.

⁴⁶ Zdanie odrębne sędziego M. Zubika do wyroku TK z 26 czerwca 2013 r., K 33/12, pkt 2. Por. M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 64.

a przynależność do struktur europejskich nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem. [...] przystąpienie do Unii Europejskiej jest postrzegane jako pewnego rodzaju ograniczenie suwerenności państwa, nieoznaczające jej przekreślenia i związane z efektem kompensacyjnym w postaci możliwości współkształtowania decyzji podejmowanych w Unii Europejskiej [...]. Państwa należące do Unii Europejskiej zachowują suwerenność ze względu na to, że ich konstytucje, stanowiące wyraz suwerenności państwowej, zachowują swoje znaczenie⁴⁷.

Zobowiązanie UE do obrony praw człowieka, praworządności i demokracji, a także zbieżność aksjologiczna między konstytucjami państw członkowskich oraz między tymi konstytucjami a prawem UE⁴⁸, powodują, że Unia, broniąc wartości wspólnotowych, chroni również, w pewnym zakresie, do pewnego stopnia, konstytucje swoich państw członkowskich. Szczególnie wyraźnym i aktualnym wyrazem takiego myślenia mogą lub mogłyby być działania Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości w stosunku do Polski. Poprzez swoje decyzje i orzeczenia UE, chroniąc nieusuwalną zasadę demokracji konstytucyjnej, jaką jest niezależność sądów od polityków, może chronić również polską Konstytucję – przed jej łamaniem przez polskich polityków. W tym sensie „to, co zostało utracone na poziomie narodowej konstytucji [jej przestrzegania], może być odzyskane na poziomie międzynarodowym”⁴⁹. Zatem członkostwo Polski w UE z jednej strony ogranicza suwerenność (państwa, narodu), z drugiej zaś tę suwerenność wzmacnia (bądź może ją wzmacniać). Poprzez zagwarantowanie, że Konstytucja, przyjęta przez naród w referendum i będąca jednym z czynników ten naród spajających (tworzących), może być przestrzegana, mimo niekonstytucyjnych działań aktualnych przedstawicieli tego narodu, członkostwo Polski w UE wzmacnia także samą tę Konstytucję. Skoro zaś Konstytucja jest najwyższym wyrazem suwerenności narodu, to członkostwo w UE jednocześnie może wzmacniać suwerenność narodu lub być jej gwarancją⁵⁰.

⁴⁷ Wyrok TK z 24 listopada 2010 r., K 32/09, pkt 2.1 uzasadnienia. Konstytucja wyklucza przy tym, jak dodał Trybunał, możliwość wyrzeczenia się suwerenności na rzecz innego podmiotu (art. 4 i 5 w związku z preambułą).

⁴⁸ Tak np. L. Pech, „A Union Founded on the Rule of Law”..., s. 362. O zbieżności aksjologicznej między polską Konstytucją a traktatem lizbońskim mówił także sam Trybunał Konstytucyjny w przywołanym wyroku K 32/09, pkt 2.2 uzasadnienia.

⁴⁹ D. Grimm, *Constitutionalism*..., s. 12.

⁵⁰ Nieco jeszcze inny aspekt tego problemu odnaleźć można w następujących słowach Emmanuela Macrona z jego przemówienia z 2017 r., w którym odwołał się do pojęcia suwerenności

„Przekazanie” części suwerenności, jak się nieraz odczytuje przekazanie kompetencji, o którym mowa w art. 90 Konstytucji, jest zatem, w odniesieniu do UE, pojęciem niejednoznacznym, „noszącym w sobie swoje własne przeciwieństwo”⁵¹, w konsekwencji takiego przekazania otrzymuje się bowiem nowe dobra, a nawet kompetencje, wzmacniające lub gwarantujące suwerenność. Owszem, wystąpienie z UE prowadziłoby do „odzyskania” części suwerenności, równocześnie jednak częściowo suwerenność by osłabiała. Co więcej, wobec wyjątkowości UE, będącej czymś pomiędzy tradycyjną organizacją międzynarodową a państwem federalnym⁵², wymykającej się prostym i utartym klasyfikacjom, decyzja o „odwróceniu” procesu integracji z UE – czy może integracji z innymi państwami w ramach UE – mogłaby przynieść zupełnie nieoczywisty wynik. Tak jak „kompetencje przejęte przez organizację międzynarodową (organ międzynarodowy) nie są prostą sumą kompetencji przekazanych – po stronie organizacji międzynarodowej powstają nowe kompetencje, niebędące dokładnym odpowiednikiem kompetencji przekazanych”⁵³, tak też „zwrot” kompetencji przekazanych nie będzie prostym odwróceniem ich przekazania. Jak wiadomo, już od dość dawna, nie da się wejść dwa razy do tej samej rzeki. Skoro już ów „efekt kompensacyjny”, o którym mówił Trybunał Konstytucyjny, jest trudny do zmierzenia, to tym bardziej trudne będzie ustalenie wyniku działań związanych ze wzajemnymi „zwrotami” kompetencji i innego rodzaju dóbr (przez Unię Polsce, przez Polskę Unii), w przypadku wystąpienia Polski z Unii. Proste myślenie matematyczne, nieuwzględniające całokształtu skutków prawnych i pozaprawnych (nieraz tylko pozornie pozaprawnych), będzie zatem w tym przypadku wyjątkowo nieadekwatne. Tym bardziej że waga decyzji o wystąpieniu z UE, będącej wyborem nie tylko prawnym, politycznym czy gospodarczym, ale także aksjologicznym czy nawet militarnym⁵⁴, jednym słowem – cywilizacyjnym, „supermocarstwem wolności”⁵⁵, byłaby trudna do przecenienia. W tym kontekście poruszające wydają się następujące słowa Leszka Garlickiego, mimo że ujmują przecież tylko jeden z wymiarów

europejskiej: „Tylko Europa może [...] zagwarantować prawdziwą suwerenność, czyli naszą zdolność do funkcjonowania we współczesnym świecie, aby bronić naszych wartości i interesów” – *Initiative pour l'Europe...* (tłum. własne).

⁵¹ J. Derrida, *Wrogość...*, s. 6.

⁵² D. Grimm, *Constitutionalism...*, s. 10, według którego bliżej jest jej do państwa federalnego.

⁵³ Tak TK w wyroku z 26 czerwca 2013 r., K 33/12, pkt 6.5.2 uzasadnienia.

⁵⁴ Mimo braku wspólnych sił zbrojnych – państwa UE chętniej będą przecież broniły państwa, które jest w UE, niż tego, którego w niej nie ma, choćby ze względów ekonomicznych.

⁵⁵ Zob. *Enrico Letta dla „Wyborczej”...*

omawianego problemu: „Polska zachowuje – przynajmniej [sic] w sensie prawnym – możliwość wystąpienia z Unii Europejskiej (choć zapewne oznaczałoby to samobójstwo gospodarcze państwa)”⁵⁶.

W świetle powyższych uwag trudno zgodzić się z tezą, że o ile przekazanie UE części kompetencji suwerennych państwa wymaga przyjęcia kwalifikowanych metod decyzyjnych (większość $\frac{2}{3}$ głosów w parlamencie bądź większość głosów w referendum), o tyle decyzja o ich „zwrocie” – *a maiore ad minus* – może być podjęta w znacznie łatwiejszej procedurze, zaledwie zwykłą (nawet nie bezwzględna) większością głosów. W istocie waga decyzji o wyjściu z UE byłaby przecież co najmniej równa decyzji o zasadniczej zmianie Konstytucji. Weźmy przy tym pod uwagę, że nawet w przypadku mało znaczących zmian w Konstytucji wymaga się większości kwalifikowanej (w Sejmie), zgodności stanowiska obu izb, dopuszcza się także zatwierdzenie niektórych z nich w referendum.

W tym kontekście, po przeszło 15 latach od wejścia do UE, po 10 latach od cytowanego wyroku TK z 2013 r., K 33/12 i po prawie pięciu latach „wrogięgo przejmowania” porządku konstytucyjnego przez Zjednoczoną Prawicę, warto przypomnieć stanowisko TK zawarte w jego wyroku z 12 stycznia 2005 r., K 24/04:

Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej⁵⁷.

3.3. Wypowiedzenie większością zwykłą a sens ratyfikowania większością kwalifikowaną

Przedstawiając kolejne argumenty na rzecz uznania art. 90 Konstytucji rozumianego *a contrario* za określający tryb właściwy dla wystąpienia Polski

⁵⁶ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 74.

⁵⁷ Wyrok TK z 12 stycznia 2005 r., K 24/04, pkt 6 uzasadnienia.

z UE, warto przytoczyć pogląd, zgodnie z którym przyjęcie większości zwykłej dla wyrażenia zgody na wypowiedzenie umowy międzynarodowej z art. 90 – bo do tego wystąpienie z UE w istocie się sprowadza – podważa sens wyrażania zgody na ratyfikowanie takiej umowy większością kwalifikowaną (lub w referendum⁵⁸ – które również można postrzegać jako kwalifikowaną metodę decyzyjną).

3.4. Organizacje międzynarodowe z art. 89 i 90 Konstytucji – rodzajowo różne?

Formuluje się także tezę, że organizacja międzynarodowa, o której mowa w art. 89, i ta z art. 90 Konstytucji to rodzajowo dwie różne organizacje⁵⁹. (Przebieg prac nad Konstytucją wskazuje zresztą, że art. 90 był pisany przede wszystkim z myślą o UE⁶⁰). Wobec tego można przyjąć, że w odniesieniu do umów międzynarodowych związanych z organizacjami z art. 90 nie można w sposób komplementarny stosować trybu z art. 89. W przekonaniu sędziego Marka Zubika, wyrażonym w jego przywołanym już zdaniu odrębnym do wyroku TK z 26 czerwca 2013 r., K 33/12:

Faktycznie to nie powierzenie lub modyfikowanie przekazanych kompetencji ma decydujące znaczenie o wyborze trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, ale charakter organu lub organizacji międzynarodowej, na rzecz której odbyło się już przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

3.5. *Actus contrarius*

Istotny argument wynika również z ogólnego domniemania prawnego właściwego dla naszej kultury prawnej, jakim jest koncepcja *actus contrarius*, będąca odmianą analogii w prawie, dopuszczalnej w przypadku norm procesowych⁶¹. Zgodnie z tym założeniem:

⁵⁸ Tak K. Skotnicki, *Opinia...*, s. 3–4.

⁵⁹ Por. K. Wójtowicz, komentarz do art. 90 Konstytucji, w: *Konstytucje...*, s. 159.

⁶⁰ I choć ma on charakter bardziej ogólny, to do tej pory nie został wykorzystany do przekazania kompetencji jakiegokolwiek innej organizacji czy organowi międzynarodowemu niż UE, często jest zresztą określany po prostu jako „klauzula europejska”. Choć formuluje się pogląd, że powinien być on zostać zastosowany także w przypadku ratyfikacji Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego z 1998 r. – tak M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 64.

⁶¹ M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 64.

Wszelkie akty normatywne, jak i w ogóle czynności prawne – o ile jest to w ogóle dopuszczalne – powinny być co do zasady nowelizowane (zmieniane) w takim samym trybie, w jakim zostały pierwotnie wprowadzone do systemu prawnego lub wywołały skutek prawny⁶².

Zauważmy, że Konstytucja stanowi w art. 120 zd. 1, że Sejm „uchwala ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”, nie formułując żadnych odrębnych czy dodatkowych warunków dla zmiany lub uchylenia ustawy – co następuje w formie uchwalenia ustawy o zmianie lub uchyleniu dotychczas obowiązującej ustawy. Ani w nauce, ani w praktyce ustrojowej nie ma jednak wątpliwości, że ustawy zmieniające lub uchylające są uchwalane w taki sam sposób jak ustawy „całkowicie nowe” (pod względem zakresu przedmiotowego, normujące sprawy wcześniej nieunormowane), tak jak to wynika z art. 120 zd. 1 Konstytucji. Skoro w tym przypadku stosujemy koncepcję *actus contrarius*, to dlaczego nie mielibyśmy jej stosować w przypadku art. 90 ust. 2 Konstytucji, zwłaszcza w świetle argumentów przedstawionych wcześniej?

3.6. Artykuły 89 i 90 Konstytucji a referendum

Konsekwencją przyjęcia, że dla wyrażenia zgody na wystąpienie z UE właściwy jest art. 90 Konstytucji (i tylko ten), jest przyjęcie, że zgoda ta może być wyrażona także w referendum, o ile oczywiście Sejm wybierze tryb referendalny. Przyjęcie tezy, zgodnie z którą dla zgody na wypowiedzenie umowy międzynarodowej z art. 90 właściwy jest art. 89 Konstytucji – a to na niej opiera się uregulowanie art. 22a u.u.m. – oznacza zaś, jak się wydaje, wykluczenie możliwości wyrażenia takiej zgody w referendum, art. 89 nie zawiera bowiem podstawy do wyboru przez Sejm innego trybu niż ustawy (w ogóle nie można mówić w tym przypadku o wyborze). Tymczasem w świetle formułującego zasadę zwierzchności narodu art. 4 Konstytucji nie ulega chyba wątpliwości, że decyzja o takim znaczeniu jak wystąpienie z UE powinna móc być podjęta przez naród w sposób bezpośredni, co w obecnych warunkach konstytucyjnych oznacza właściwie tylko referendum. Takiej możliwości nie daje art. 89, daje ją natomiast art. 90 odczytywany *a contrario*.

⁶² M. Zubik, *Prawo konstytucyjne...*, s. 64.

3.7. Większość głosów a legitymizacja podejmowanych decyzji

Oceniając dopuszczalność przyjęcia większości zwykłej dla ustawy wyrażającej zgodę na wystąpienie z UE – zatem w istocie na wypowiedzenie traktatu akcesyjnego czy traktatu lizbońskiego – warto również wziąć pod uwagę wyniki głosowań – powszechnego i parlamentarnych – w sprawie obu tych traktatów. Jak wiadomo, w referendum akcesyjnym, przy frekwencji na poziomie 59%, za wejściem do UE opowiedziało się 77,5% głosujących (13,5 mln). Za ustawą wyrażającą zgodę na ratyfikację Traktatu z Lizbony zagłosowało 384 posłów (83,5% ich ustawowej liczby) (56 było przeciw, 12 wstrzymało się od głosu) i 74 senatorów (17 było przeciw, 6 wstrzymało się od głosu). Mając świadomość odmienności materii⁶³, warto odwołać się w tym kontekście do poglądów Richarda Alberta, który, formułując koncepcję rozczłonkowania (ang. *dismemberment*) konstytucji, przekonywał, że większość wymagana dla zmiany struktury lub celów konstytucji nie może być niższa niż większość, która faktycznie tę konstytucję uchwaliała⁶⁴. Wprawdzie trudno byłoby znaleźć podstawę prawną dla twierdzenia, że decyzja o wystąpieniu z UE będzie mogła zostać podjęta tylko wtedy, gdy opowie się za nią co najmniej tyłu obywateli czy parlamentarzystów, ilu za wstąpieniem do UE, wątku tego nie należy jednak zupełnie ignorować – perspektywa wyrażenia zgody na wystąpienie z UE zwykłą większością głosów (co oznacza przecież, że liczba głosujących „za” może być mniejsza niż łączna liczba głosujących „przeciw” i wstrzymujących się od głosu), w sytuacji, w której za oboma wspomnianymi traktatami opowiedziało się ok. ¼ głosujących, biorąc ponadto pod uwagę *de facto* konstytucyjny charakter takiej decyzji (ale i *de iure* taki – zmiana sposobu odczytywania wielu norm konstytucyjnych w wyniku wejścia do UE, zatem zmiana treści – choć nie tekstu – ustawy zasadniczej), woła wręcz o prawną (interpretacyjną) reakcję⁶⁵, przede wszystkim w świetle zasady suwerenności narodu.

⁶³ Choć być może nie tak dużej – jeśli przyjmiemy takie rozumienie zmiany Konstytucji, które obejmuje także modyfikację Konstytucji poprzez ratyfikowanie przez Polskę zmian w prawie pierwotnym UE. Tak M. Granat, *Rozumienie...*, który wprost stwierdza (s. 256): „Ze względu na to, że art. 235 jest niestosowany, sprawę pojmowania zmiany konstytucji można byłoby obecnie w ogóle odłożyć. Przemawia za tym fakt, iż modyfikacje konstytucji na skutek ratyfikacji traktatów europejskich już nastąpiły” – nie zarzucając jednak tym modyfikacjom niekonstytucyjności (choćby proceduralnej).

⁶⁴ R. Albert, *Constitutional...*, s. 38, 49. Zob. także M. Jackowski, *Typologia...*, s. 1225–1226.

⁶⁵ Wprawdzie w świetle art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji i art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. (gdyby uznać, że to właśnie te przepisy powinny mieć zastosowanie) ostateczna decyzja o wystąpieniu z UE należałaby do wybranego w powszechnych wyborach prezydenta i w ten sposób byłaby dodatkowo

Stanowisko, zgodnie z którym ustawa wyrażająca zgodę na wyjście z UE może zostać przyjęta zwykłą większością głosów, byłoby również niespójne z tym, że Konstytucja z 1997 r. – jak każdy dobry, racjonalny i wrażliwy na prawa oraz interesy mniejszości akt prawny – dostosowuje progi większości głosów do wagi, doniosłości czy rodzajów i rozmiarów skutków podejmowanych w tych głosowaniach decyzji. Ponadto decyzja taka, podjęta taką właśnie większością – a już zwłaszcza w sytuacji, w której nie odzwierciedlałaby ona poglądów większości społeczeństwa – nie cieszyłaby się zapewne wystarczającą legitymacją społeczną; z szeregu postanowień konstytucyjnych wynika zaś, że ustrojodawca do legitymizacji działań władz publicznych przywiązywał duże znaczenie.

3.8. Czy ustawą można „przełamać” wynik referendum?

W końcu, wątpliwości może budzić teza, zgodnie z którą w drodze ustawowej można odstąpić od decyzji podjętej wcześniej w drodze referendalnej. W wyroku z 27 maja 2003 r., K 11/03, odnosząc się do procedury wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej z art. 90, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że w razie niepowodzenia w trybie ustawowym (nieuzyskania kwalifikowanej większości głosów) Sejm może ponownie podjąć uchwałę o wyborze właściwego trybu i tym razem odwołać się bezpośrednio do woli narodu, wybierając tryb referendalny; z kolei w sytuacji, w której wynik referendum okazał się niewiążący (ze względu na niewystarczającą frekwencję), „dopuszczalne i zarazem konieczne jest uruchomienie «rezerwowe[go]» trybu parlamentarnego⁶⁶. Co prawda – jak stwierdził Trybunał – „w każdym trybie wyraża swoje stanowisko suweren [...]. Nie można zatem przyjąć argumentu o ograniczeniu roli suwerena w przypadku, gdy ten nie podejmie decyzji bezpośrednio⁶⁷, nie sposób jednak uznać – choć tej kwestii Trybunał już nie poruszał – aby po (*sic*) wiążącym wyrażeniu zgody w referendum na ratyfikację umowy międzynarodowej z art. 90 Konstytucji parlament mógł próbować tę decyzję „przełamać” poprzez przeciwną decyzję podjętą w trybie ustawowym, nawet większością kwalifikowaną i nawet wtedy, gdy mówimy nie o ratyfikowaniu, ale już o wypowiedaniu tej umowy. Przynajmniej gdyby do jej wypowiedzenia miało dojść niedługo po jej ratyfikacji i bez wystąpienia

legitymizowana – argument ten „neutralizuje” jednak to, że traktat akcesyjny ratyfikował przecież właśnie prezydent.

⁶⁶ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, pkt 12.6 uzasadnienia.

⁶⁷ Wyrok TK z 27 maja 2003 r., K 11/03, pkt 12.6 uzasadnienia.

zasadniczych zmian w warunkach funkcjonowania państwa w ramach tej umowy⁶⁸. Jak zauważa Ryszard Piotrowski, zdaniem którego omawiane regulacje ustawy o umowach międzynarodowych są niezgodne z Konstytucją:

Jeśli zgoda na wejście była wyrażona w referendum, to brak takiego rozwiązania przy wyjściu byłby odebraniem obywatelom ich praw. [...] Jeśli zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej dokonywana jest większością dwóch trzecich lub w referendum, to zgoda na wypowiedzenie takiej umowy powinna być uzyskana w analogicznej procedurze⁶⁹.

3.9. Możliwość wyboru trybu wyrażenia zgody

Zalóżmy jednak, że argumenty na rzecz dopuszczalności zastosowania trybu ustawowego z art. 90 Konstytucji dla wyrażenia zgody na wyjście z UE, choć wejście do niej nastąpiło za zgodą wyrażoną w referendum, są na tyle silne, że jego dopuszczalności nie można zakwestionować. Zatem nawet jeśli uznać – w ślad za słusznym stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego, że „sprawowanie władzy przez przedstawicieli jest na tle obowiązującego systemu konstytucyjnego zasadą, a bezpośrednie sprawowanie władzy przez suwerena (referendum, inicjatywa ustawodawcza) – wyjątkiem”⁷⁰ – że zgoda na wystąpienie z UE nie musi być wyrażana w referendum, to w świetle unormowań Konstytucji nie można zgodzić się na pozbawienie obywateli – poprzez reprezentujących ich posłów – samej możliwości wyboru trybu, w jakim chcieliby oni – bezpośrednio lub pośrednio (ustawowo) – zdecydować o wyrażeniu zgody na wystąpienie z UE. W tym świetle przepisem, który reguluje tryb wystąpienia z UE, jest art. 90 Konstytucji rozumiany

⁶⁸ W tym kontekście warto przywołać argumenty polityczno-prawne, które skłoniły ówczesnie rządzących do wyboru trybu referendalnego. Jak relacjonował Leszek Miller: „Mieliliśmy wtedy taką przewagę w Sejmie i w Senacie, że nie musieliśmy organizować referendum. Można było upoważnić prezydenta do ratyfikacji drogą parlamentarną [...]. Ale od samego początku [...] [uważaliśmy], że ta decyzja jest tak ważna i ma tak dalekosiężne skutki, że ona może być w przyszłości podważana przez jakąś inną większość parlamentarną, że trzeba zaryzykować referendum, chociaż oczywiście droga referendalna była bardziej ryzykowna niż droga parlamentarna” – *18 lat temu Polacy powiedzieli TAK – o referendum akcesyjnym Róża Thun i Leszek Miller* – audycja Radia TOK FM „Maciej Zakrocki przedstawia”, 8 czerwca 2021 r., minuty 19:50–20:50, < <https://audycje.tokfm.pl/podcast/107100,18-lat-temu-Polacy-powiedzieli-TAK-o-referendum-akcesyjnym-Roza-Thun-i-Leszek-Miller> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

⁶⁹ Cyt. za T. Żółciak, G. Osiecki, *Utrudnić...*

⁷⁰ Wyrok TK z 3 listopada 2006 r., K 31/06, pkt 2.1 uzasadnienia.

a contrario – przyjęcie, że właściwy w tym zakresie jest art. 89, nie pozwala bowiem, jak wspomniano, na przeprowadzenie w tej sprawie referendum.

4. Podsumowanie

W świetle powyższych rozważań uprawnione jest, moim zdaniem, twierdzenie, że art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie także dla decyzji o wystąpieniu Polski z UE, będącej w istocie wypowiedzeniem traktatu akcesyjnego. Wyżej wskazane względy funkcjonalne i aksjologiczne przesądają o konieczności odejścia od czysto językowego odczytania art. 90. Powinien być on zatem postrzegany jako przepis szczególny w stosunku do art. 89 także w zakresie wypowiedzenia umowy międzynarodowej, o której jest w nim (art. 90) mowa. Przy tym założeniu art. 22a ust. 1 i 2 u.u.m. jest niezgodny z Konstytucją.

Stanowiska i wątpliwości związane z trybem właściwym dla wyrażenia zgody na opuszczenie UE, które formułuje się w doktrynie – w tym głosy autorów, którzy uważają obecne uregulowania ustawowe za zgodne z Konstytucją, równocześnie stwierdzając, że sam ustrojodawca powinien (był) uregulować tę kwestię w sposób bardziej wymagający⁷¹ – potwierdzają postulat wprowadzenia do Konstytucji tzw. rozdziału europejskiego, odpowiadającego na problemy i wyzwania ustrojowe pojawiające się w związku z naszym członkostwem w Unii. Postulat ten staje się szczególnie aktualny wobec likwidacji Trybunału Konstytucyjnego, który mógłby usuwać pojawiające się wątpliwości.

Rozwiązaniem mogącym ugruntować naszą obecność w UE mogłaby być zatem albo zmiana Konstytucji, obejmująca wyraźne stwierdzenie, że wypowiedzenie umowy międzynarodowej z art. 90 dokonuje się w trybie właściwym dla jej ratyfikacji, lub wprowadzająca inny kwalifikowany mechanizm decyzyjny dla wystąpienia z UE, albo nowelizacja art. 22a u.u.m., tak aby odpowiadał on art. 90 Konstytucji rozumianemu *a contrario*. W ostatnim czasie mieliśmy do czynienia z różnego rodzaju inicjatywami nowelizacji Konstytucji w tej kwestii. Pytanie, czy któreś z tych lub innych rozwiązań miałyby w najbliższym czasie szansę na realizację, pozostaje otwarte.

⁷¹ Tak np. K. Skotnicki, *Opinia...*, s. 3–4.

Abstract

The Procedure of Poland's Withdrawal from the European Union: Unconstitutionality of the Art. 22a para. 1 and 2 of the Act of April 14, 2000 on International Agreements

Art. 22a para. 1 and 2 of the Act of April 14, 2000 on International Agreements stipulates that supplying the President, by the minister responsible for foreign affairs, acting on the basis on the resolution of the Council of Ministers, with a draft decision on Poland's withdrawal from the EU is possible only with prior consent granted in a statute enacted by the Sejm and the Senate with a simple majority of votes in the presence of at least half of the statutory members of each chamber. This provision, adopted in 2010, has been reminded with fear in last years, due to the consistent anti-constitutional and anti-European policy applied by the Sejm's prevailing political parties, by the government and by the President alike, supported by the subordinate organs and institutions of the state, including the Constitutional Tribunal, which is sometimes aptly named as an actual and even legal gradual polexit. The first objective of the paper is to reconstruct the legislative history of the aforementioned regulation on the procedure of Poland's withdrawal from the EU and the competing legislative proposals in that matter that were formulated parallelly. The second objective is to defend the thesis stating that for the decision on Poland's withdrawal from the EU, Art. 90 of the Constitution, construed *a contrario* (and not Art. 89), should apply, where in order to pass the statute granting consent for renunciation of an international agreement referred to herein, it is necessary to have a two-thirds majority vote in both chambers, in the presence of at least half of their statutory numbers, and where granting of such a consent may also be passed by a nationwide referendum.

Keywords: the procedure of Poland's withdrawal from the EU, Art. 90 and Art. 89 of the Constitution, Art. 22a of the Act on International Agreements, simple majority and qualified majority, nationwide referendum, sovereignty, legitimization of power, amendment of the Constitution, polexit

RAFAŁ SMOLEŃ  <https://orcid.org/0000-0003-0823-7195>

Uniwersytet Warszawski, Katedra Prawa Konstytucyjnego Wydziału Prawa i Administracji.

Bibliografia

- 18 lat temu Polacy powiedzieli TAK – o referendum akcesyjnym Róża Thun i Leszek Miller – audycja Radia TOK FM „Maciej Zakrocki przedstawia”, 8 czerwca 2021 r., < <https://audycje.tokfm.pl/podcast/107100,18-lat-temu-Polacy-powiedzieli-TAK-o-referendum-akcesyjnym-Roza-Thun-i-Leszek-Miller> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Albert R., *Constitutional Amendment and Dismemberment*, „Yale Journal of International Law” 2018, t. 43.
- Balicki R., *Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji – uwagi de lege ferenda, w: Zasada pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.
- Barcz J., *Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE i efektywność prawa UE w Polsce*, w: J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2020.
- Centrum Badania Opinii Społecznej, *Stosunek do członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, < https://www.cbos.pl/PL/trendy/trendy.php?trend_parametr=stosunek_do_integracji_UE >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Czarny P., *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*, 20 maja 2010 r., < <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Derrida J., *Wrogościnnność*, w: *Wrogościnnność. Podejmowanie obcych*, red. J. Lubiak, tłum. A. Dwulit, M. Świerkocki, Łódź 2011.
- Działocha K., w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2019.
- Granat M., *Rozumienie zmiany Konstytucji a tożsamość konstytucyjna*, w: *Problemy zmiany Konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.
- Grimm D., *Constitutionalism: Past – Present – Future*, „Nomos” 2018, t. 2.
- Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique*, 26 września 2017 r., < <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Jackowski M., *Typologia zmian konstytucyjnych*, w: *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 75-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020.
- Jaźwiński P., *PiS szykuje ustawę umożliwiającą polexit? Przepisy regulujące kwestię wyjścia z UE istnieją od lat*, 10 sierpnia 2020 r., < <https://konkret24.tvn24.pl/polska,108/pis-szykuje-ustawie-umozliwiajaca-polexit-przepisy-regulujace-kwestie-wyjscia-z-ue-istnieja-od-lat,1025705.html> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

- Klinowski M., Smoleń R., *The March of the Brutes: Remarks on Agential Causes of the Crisis of Liberal Democracy in Poland*, w: *Exploring the Boundaries of Law*, Springer 2022 – w druku.
- Enrico Letta dla „Wyborczej” o pomysle Konfederacji Europejskiej dla Ukrainy. „To nie jest UE drugiej kategorii”, rozmowa E. Letty z B.T. Wielińskim, 12 maja 2022 r., < https://wyborcza.pl/7,75399,28445784,enrico-letta-dla-wyborczej-o-pomysle-konfederacji-europejskiej.html#S.main_topic_2-K.C-B.1-L.1.duzy >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Łętowska E., *Polexit łatwiejszy niż nam się wydaje*, 9 października 2018 r., < <https://www.prawo.pl/prawo/polexit-wystarczy-zwykla-wiekszosc-w-sejmie,309011.html> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Mik C., *Opinia w sprawie poprawek do ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, 20 września 2010 r., < <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Pech L., „A Union Founded on the Rule of Law”: *Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, „European Constitutional Law Review” 2010, t. 6, nr 3.
- Skotnicki K., *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)*, 4 czerwca 2010 r., < <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Smoleń R., *O kwalifikowanej większości głosów wyższej niż wymagana dla zmiany Konstytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, t. 67, nr 3.
- Sprawozdanie Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych (druk nr 4450)*, 14 lipca 2011 r., < <http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/wgddruku/4450> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 62. posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 11 i 12 sierpnia 2010 r.*, < http://ww2.senat.pl/k7/dok/sten/062/62_spr.pdf >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 66 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 6 maja 2010 r. (drugi dzień obrad)*, < [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/86A1D5BAE6647C39C125771C003D51EB/\\$file/66_b_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/86A1D5BAE6647C39C125771C003D51EB/$file/66_b_ksiazka.pdf) >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Sprawozdanie Stenograficzne z 75 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 8 października 2010 r. (trzeci dzień obrad)*, < [http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/D07BCFDB17DDCE80C12577B6006982E8/\\$file/75_c_ksiazka.pdf](http://orka2.sejm.gov.pl/StenoInter6.nsf/0/D07BCFDB17DDCE80C12577B6006982E8/$file/75_c_ksiazka.pdf) >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.
- Szkudlarek-Śmiechowicz E., *Polexit w polskim dyskursie publicznym*, „Socjolingwistyka” 2018, t. 32.
- Szmyt A., *Opinia dla potrzeb sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej w sprawie projektu ustawy z druku 3000*, 20 maja 2010 r., < <https://orka.sejm.gov.pl/rexdomk6.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=3000> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

Thun R., *Nie śpijcie! PiS wyprowadzi nas z UE w ciągu jednej nocy*, 21 września 2018 r., < <https://wyborcza.pl/7,75968,23947348,roza-thun-alarmuje-nie-spjcie-pis-wyprowadzi-nas-z-ue-w-ciagu.html> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

Wójtowicz W., w: *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji z 1997 roku*, red. J. Boć, Warszawa 1998.

Wyrzykowski M., „Wrogie przejęcie” porządku konstytucyjnego, w: *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Namysłowska, M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2017, cytowany za nieznacznie zaktualizowaną przez Autora wersją tego tekstu, < <http://konstytucyjny.pl/wrogie-przejecie-porzadku-konstytucyjnego-miroslaw-wyrzykowski> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

„Zbrodnia na społeczeństwie w 6 krokach”. PiS może wyprowadzić Polskę z Unii w 48 godzin – rozmowa A. Dryjańskiej z M. Wawrykiewiczem, 23 listopada 2020 r., < <https://natemat.pl/327861,polexit-czy-i-jak-rzad-pis-moglby-wyprowadzic-polske-z-unii-europejskiej> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu, red. P. Radziejwicz, Warszawa 2010, s. 19, < <http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/2AF963C8F804D14FC12578DC0032D985/%24file/Zmiany%20w%20Konstytucji.pdf> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r. Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2021.

Żółciak T., Osiecki G., *Utrudnić polexit. Wysyp pomysłów na gwarancję członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, 21 września 2021 r., < <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8250241,utrudnic-polexit-wysyp-pomyslow-na-gwarancje-czlonkostwa-polski-w-unii-europejskiej.html> >, dostęp: 4 kwietnia 2023 r.

Wyroki Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 czerwca 2013 r., K 33/12 (wraz ze zdaniem odrębnym sędziego Marka Zubika).

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 listopada 2010 r., K 32/09.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 listopada 2006 r., K 31/06.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., K 24/04.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2003 r., K 11/03.