

Warszawa, 4 czerwca 2010 r.

**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)**

**Tezy opinii**

1. Istnieje możliwość wypowiedzenia umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji (czyli np. umowy o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej), a ustawa wyrażająca na to zgodę uchwalana jest zgodnie z art. 120 Konstytucji większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

2. Przyjęta w art. 13 i 14 projektu opiniowanej ustawy procedura zajęcia stanowiska przez Rzeczypospolitą Polską w przypadku podejmowania przez organy Unii Europejskiej zmiany prawa pierwotnego lub zmiany zakresu jego obowiązywania nie narusza postanowień Konstytucji. Problematyka ta nie jest wprawdzie w Konstytucji uregulowana, przedkładana propozycja odpowiada jednak modelowi relacji między Sejmem i Senatem, Prezydentem i Radą Ministrów w odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych.

**Przedmiot opinii**

1. Czy rozwiązanie przyjęte w art. 22 pkt 5 projektu zawartego w druku nr 3000 (art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych) jest zgodne z Konstytucją? Czy procedura ustawowa, która zakładałaby, że wystąpienie RP z Unii Europejskiej (art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej) wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie uchwalanej przez Sejm i Senat, odpowiednio, większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby członków danej izby, byłaby zgodna z art. 89, art. 90 i 120 Konstytucji RP?

2. Czy art. 13 i art. 14 projektu są zgodne z Konstytucją RP? Czy w przypadkach, w których decyzje organów Unii Europejskiej prowadzą do zmiany prawa pierwotnego lub zmiany zakresu jego obowiązywania, a ich skuteczność prawna nie wymaga przeprowadzenia procedury ratyfikacyjnej, na gruncie Konstytucji RP dopuszczalna jest konstrukcja, która zakłada, że stanowisko RP zatwierdza Prezydent RP na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie?

### **Treść opinii**

1. W art. 22 pkt 5 opiniowanej ustawy przewidziana jest nowelizacja ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 z późn. zm.), polegająca na dodaniu nowego art. 22a precyzującego procedurę wystąpienia Polski z Unii Europejskiej.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nastąpiło na podstawie umowy międzynarodowej zawartej między Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską (Wspólnotami Europejskimi). Ratyfikowanie tej umowy, z uwagi na jej szczególny przedmiot – przekazanie na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach – nastąpiło w drodze referendum zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 90 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten nie przewiduje wprowadzenia trybu wypowiedzenia tej umowy, jak słusznie wskazuje Kazimierz Działocha, nie oznacza to jednak, że nie można jej wypowiedzieć. Jak pisze, „byłby to (...) wniosek nieuzasadniony z punktu widzenia suwerenności państwa, międzynarodowego prawa traktatów, generalnej kompetencji Prezydenta RP do wypowiedzania umów (art. 133 ust. 1) oraz stanowiska doktryny prawa” (por. K. Działocha, *Uwaga 5 do art. 90*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001). Wystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej może dlatego nastąpić tylko poprzez wypowiedzenie tej umowy międzynarodowej. Możliwość wystąpienia kraju członkowskiego z Unii Europejskiej obecnie przewiduje zresztą wprost art. 50 Traktatu z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Energii Atomowej. Wskazany przepis w ust. 1 przyznaje takie prawo każdemu państwu członkowskiemu zgodnie z jego wymogami konstytucyjnymi.

Zgodnie z polską Konstytucją niektóre umowy międzynarodowe wymagają dla ich wypowiedzenia uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie. Dotyczy to umów

międzynarodowych, o których jest mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Umową taką jest m.in. umowa o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Wprawdzie nie była ona ratyfikowana w trybie art. 89 ust. 1, lecz (z uwagi na jej szczególny przedmiot – przekazanie Unii kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach) nastąpiło to w trybie art. 90 (i to w następstwie referendum wyrażającego zgodę na ratyfikowanie, a nie ustawy uchwalonej przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz uchwalonej przez Senat również większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów), to jednak nie oznacza to, iż nie jest ona umową międzynarodową w rozumieniu art. 89.

Dla dalszych rozważań należy podkreślić, 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 Konstytucji. W związku z treścią postawionego mi pytania oznacza to, iż zgodnie z art. 120 Konstytucji dla uchwalenia takiej ustawy wymagana jest – na ogólnych zasadach – zwykła większość głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wymóg innej większości obowiązuje bowiem jedynie wówczas, gdy przewiduje to Konstytucja, a w przypadku ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1, wymóg taki w Konstytucji przewidziany nie został.

Inne stanowisko na temat większości głosów potrzebnej dla uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie umowy międzynarodowej ratyfikowanej w trybie art. 90 ust. 2, zdaje się zajmować przywoływany już Kazimierz Działocha. Podkreśla on, iż „wypowiedzenie przedmiotowej umowy powinno dokonać się w trybie odpowiednim dla jej ratyfikacji – wypowiedzenia umowy przez Prezydenta RP wymaga wcześniejszego uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na wypowiedzenie umowy w trybie przepisany w art. 90 ust. 2 (zasada *actu contrario*)”, poglądu tego jednak szerzej nie argumentuje (por. K. Działocha, *Uwaga 5...*, op. cit.). Podzielał ten pogląd tylko w tym sensie, iż uważam, że tak powinno być to uregulowane w Konstytucji. Nie ma bowiem większego sensu obwarowywanie trybu podjęcia ustawy

wyrażającej zgodę na ratyfikowanie takiej specyficznej umowy międzynarodowej szczególnym wymogami (a nawet przeprowadzenie referendum wyrażającego taką zgodę), jeżeli podjęcie ustawy wyrażającej zgody na wypowiedzenie takiej umowy nie będzie również podejmowane kwalifikowaną większością głosów. W obecnym stanie prawnym tak jednak nie jest.

2. Zawarte w art. 13 i 14 opiniowanego projektu ustawy rozwiązania są zbieżne. Przewidują one ustanowienie w przypadku niektórych decyzji Rady Europejskiej [w odniesieniu do projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, o których mowa w art. 31 ust. 3 lub art. 42 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej lub w art. 86 ust. 4 lub art. 312 ust. 2 akapit 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lub w Protokole (nr 9) w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 238 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. i od 1 kwietnia 2017 r. dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, jak i w art. 82 ust. 2 lit. d, art. 83 ust. 1 akapit trzeci, art. 153 ust. 2 akapit 4, art. 192 ust. 2 akapit 2, art. 333 ust. 1 lub art. 333 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej] procedury zajmowania przez Polskę stanowiska. Stanowisko to miałyby określać ustawa zobowiązująca przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej do opowiedzenia się za przejściem projektu aktu prawnego Unii Europejskiej albo wstrzymania się do głosu i byłoby zatwierdzane przez Prezydenta RP. Gdyby ustawa określająca stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej nie weszła w życie przed podjęciem decyzji przez Radę Europejską lub Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie zatwierdził stanowiska, przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej byłby zobowiązany do opowiedzenia się za odrzuceniem projektu aktu prawnego Unii Europejskiej.

Proponowana regulacja prawna jest próbą częściowego rozwiązania problemu, jaki powstaje na gruncie Konstytucji z 1997 r. w związku z brakiem w niej unormowania tzw. problematyki europejskiej. Problem ten pogłębił się przy tym w związku z wejściem w życie w dniu 1 grudnia 2009 r. Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, w tym w szczególności w następstwie przyznania nowych uprawnień krajowym

parlamentom. Przy przyjęciu nowej regulacji należy jednak uwzględnić krajowy porządek konstytucyjny normujący ustrojową pozycję organów władzy państwowej.

Dla dalszego wyводу istotne znaczenie ma stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, jakie zajął on w sprawie K 24/04, w której orzekł o konstytucyjności art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Wskazując brak klarowności rozpatrywanej regulacji wskazał, iż udział „parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest zróżnicowany i należy do konstytucyjnej praktyki każdego z państw”. W związku z brakiem stosownej regulacji w naszej konstytucji uznał, iż „niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, która umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej”.

Zajmowanie przez Polskę stanowiska w Radzie Europejskiej lub w Radzie jest, w pewnym sensie, przejawem prowadzenia polityki zagranicznej, chociaż „stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach <<polityki zagranicznej>> ani też <<polityki wewnętrznej>>” (wyrok TK w sprawie Kpt 2/08). Ta, jak wiadomo, zgodnie z art. 146 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 9 i 10 Konstytucji należy do Rady Ministrów. Tak więc, jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w tym samym orzeczeniu, „Stosunki Polski z Unią Europejską nie mają więc charakteru jednorodnego. Niewątpliwie jednak, jako całość, zamykają się w pełni w ramach <<polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej>> (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz <<polityki państwa>> (art. 146 ust. 2 Konstytucji)”.

Zarazem jednak w następstwie podejmowanych w Radzie Europejskiej lub w Radzie decyzji dochodzi do podejmowania aktów prawnych. W przypadku umów międzynarodowych zawieranych przez Radę Ministrów wiele z nich jest ratyfikowanych przez Prezydenta (art. 133 ust. 1 pkt 1), zaś na ratyfikację niektórych z nich wymagana jest zgoda wyrażona w ustawie, a więc uczestniczy w tym również Sejm i Senat (art. 89 ust. 1 Konstytucji), a w przypadku umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach zgoda ta może być wyrażona również w drodze referendum ogólnokrajowego (art. 90 ust. 3 Konstytucji). W *Uzasadnieniu* do projektu ustawy wnioskodawca (komisja sejmowa) słusznie podkreśla, iż wskazane przepisy niewątpliwie ustanawiają „model relacji między tymi

organami nie tylko w odniesieniu do zawierania umów międzynarodowych, ale także do wprowadzania do polskiego porządku prawnego zmian w traktatach zawartych”.

Na model ten wskazuje również Trybunał Konstytucyjny. Jest to wyraźnie powiedziane w wyrokach w sprawach Kpt 2/08 i Kp 3/08. W szczególności w pierwszym z nich Trybunał podkreślił brak nowelizacji w Konstytucji zmieniających czy doprecyzowujących kompetencje organów władzy państwowej po przystąpieniu do Unii Europejskiej, akcentując zarazem potrzebę wykładni jej postanowień „przy uwzględnieniu zasady przychylności i respektowania unormowań traktatowych oraz wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań prawa międzynarodowego”.

Na marginesie czynionych tu rozważań pragnę wskazać, że podobne rozwiązanie do proponowanego w projekcie opiniowanej ustawy, zostało przyjęte w Republice Czeskiej, w której stosowne zmiany wprowadzono do regulaminów Izby Poselskiej i Senatu.

Konkludując opinię w tym zakresie pragnę wskazać, iż przyjęcie proponowanej regulacji niewątpliwie wzmocni, moim zdaniem, demokratyczną legitymację stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej przed Radę Europejską.

Autor:

**dr hab. Krzysztof Skotnicki**

prof. nadzw. UŁ

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych