



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 13 marca 2025 r.

BSA III.021.6.2025

RPW/9285/2025 – 1P



EZD RP KS
(ZSKS – DS)

Data rejestracji: 2025–03–17
Data wpływu: 2025–03–17

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 10 lutego 2025 r., SPS-III.020.30.2025, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych*.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.30.2025
Data wpływu17.03.2025r..



BSA III.021.6.2025

Uwagi

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych

Wprowadzenie

Pismem z dnia 10 lutego 2025 r., które wpłynęło do Sądu Najwyższego w dniu 11 lutego 2025 r., Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu zwrócił się do Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego z prośbą o przedstawienie opinii dotyczącej *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych*.

Główne założenia projektu

W ocenie projektodawców obecnie obowiązujące przepisy określające procedury rozstrzygania o wyjściu Polski z Unii Europejskiej są nieadekwatne do rangi i skutków decyzji podejmowanych w tej sprawie. Celem projektodawców jest, aby wypowiedzenie traktatów unijnych, było możliwe z poszanowaniem zasady suwerenności Narodu, wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP, wyłącznie w drodze referendum ogólnokrajowego zgodnie z art. 125 Konstytucji RP, a nie tak jak przewidują to obecne regulacje, w procedurze uzyskania zwykłej większości głosów w Sejmie RP (na wniosek Rady Ministrów i decyzji Prezydenta po uprzednim wyrażeniu zgody przez Sejm w głosowaniu zwykłą większością głosów). W konsekwencji, przedstawiony projekt nowelizacji ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127) zakłada szczegółowe uregulowanie trybu wyjścia Polski z Unii Europejskiej. W art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych proponuje się dodanie ust. 4a w brzmieniu: „Ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym.”. Przede wszystkim jednak, zgodnie z proponowanym nowym brzmieniem ust. 2 art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych przewiduje się, że: „Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym.”.

Uwagi dotyczące zawartych w projekcie rozwiązań

Procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej na poziomie prawa unijnego reguluje art. 50 TUE. Przepis ten stanowi w ust. 1, że każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Art. 50 ust. 2 TUE przewiduje, że Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W

świecie 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 TfUE. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większością kwalifikowaną, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

W uzasadnieniu druku Sejmu RP nr 3000 z dnia 28 kwietnia 2010 r. (dotyczącego zmian w ustawie o umowach międzynarodowych) odniesiono się do kwestii wystąpienia z UE z perspektywy polskiego prawa konstytucyjnego i wskazano: „Decyzja o wystąpieniu państwa polskiego z Unii Europejskiej powinna być rozumiana – na gruncie Konstytucji RP – jako wypowiedzenie umowy międzynarodowej. Decyzja o wystąpieniu z Unii Europejskiej nie stanowi czynności alternatywnej w stosunku do aktu wypowiedzenia traktatów. Zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji wypowiedzenie umowy międzynarodowej dotyczącej spraw wymienionych w tym przepisie możliwe jest po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Konstytucja przewiduje szczególny tryb wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90). Szczególny tryb uchwalania ustawy wyrażającej zgodę (większość 2/3 w Sejmie i Senacie) nie ma jednak zastosowania do ustawy dotyczącej zgody na wypowiedzenie umowy, o której mowa w art. 90. Zgodnie z brzmieniem art. 120 Konstytucji ustawy są uchwalane przez Sejm zwykłą większością głosów, "chyba że Konstytucja przewiduje inną większość". Umowa międzynarodowa, przenosząca kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, nie przestaje być umową, o której mowa w art. 89 ust. 1 Konstytucji. Żaden przepis Konstytucji nie formułuje wymogu, by ustawa wyrażająca zgodę na wypowiedzenie takiej umowy międzynarodowej, była uchwalana przez Sejm i Senat większością kwalifikowaną”.

Art. 22a ust. 6 ustawy o umowach międzynarodowych brzmi: „Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku dotyczącego przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”. Na etapie prac legislacyjnych w Sejmie RP przyszedł art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych był przedmiotem obszernych opinii prawnych, które dostępne są na stronie internetowej Sejmu RP (w powiązaniu z w/w drukiem Sejmu RP nr 3000). Przytoczyć w tym miejscu warto fragment opinii A Szmyta, który w odniesieniu do projektowanego art. 22a ustawy wskazał: „Rozwiązanie to oznacza wymóg większości zwykłej i jest zgodne z art. 89, 90 i 120 Konstytucji RP. Nowy przepis – co do istoty – w porównaniu ze stanem dotychczasowym, stanowi jedynie „jednoznaczne potwierdzenie” dotychczasowej konstrukcji interpretacyjnej, że decyzja o „wystąpieniu” z Unii Europejskiej nie stanowi alternatywnej – względem czynności „wypowiedzenia” – formy odstąpienia przez Polskę od zobowiązań wynikających z traktatów konstytuujących Unię Europejską, jak też, że potrzebna w tej procedurze ustawa uchwalana jest „zwykłą” większością głosów przez obie izby. Wprowadzenie innego trybu wymagałoby zmiany Konstytucji RP”.

W drugiej z opinii, K. Skotnicki wskazał: „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”.

Dodać trzeba, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., K 33/12, pkt 223 wskazał: „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”.

Omówione stanowisko nie jest jednak jedynym dotyczącym wymogów konstytucyjnych odnoszących się do wystąpienia z UE. Odmienny pogląd wyraził np. Sędzia TK M. Zubik w zdaniu odrębnym do wyroku i uzasadnienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., sygn. akt K 33/12. Wskazał on: „uważam przyjęcie przez Trybunał bardzo wąskiego rozumienia zastosowania art. 90 ust. 1 – wyłącznie do sprawy przekazania przez Rzeczypospolitą Polską organowi lub organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a nie całokształtu problemów związanych z członkostwem Polski w takiej organizacji – za 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 (punkt 6.6.2 uzasadnienia), którego skrajnym przypadkiem byłoby wystąpienie Polski z UE. Jak rozumiem, zdaniem Trybunału wystarczyłby wówczas tryb postępowania określony w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji”. Za zastosowaniem do wypowiedzenia umowy o członkostwie w UE trybu określonego w art. 90 Konstytucji RP (zasada *actu contrario*) opowiedzieli się np. K. Działocha (K. Działocha, Uwaga 5 do art. 90, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom 2, red. L. Garlicki, Warszawa 2001) oraz B. Banaszak (B. Banaszak, Konstytucja RP, Komentarz, Warszawa 2012, s. 523). Także w ocenie M. Szpunara (M. Szpunar, w: Konstytucja RP. Tom I-II. Komentarz do art. 87-243, red. M. Safjan/L. Bosek, Warszawa 2016, art. 90, nb. 62) tzw. zwrotne przekazanie kompetencji wymaga zastosowania tego samego trybu, co przystąpienie do UE. Uzasadnieniem dla tego stanowiska jest jednak nie art. 90 Konstytucji RP, a art. 9 Konstytucji RP dotyczący obowiązku przestrzegania prawa międzynarodowego lub sama aksjologia Konstytucji RP. M. Szpunar wskazuje, że decyzja o przekazaniu kompetencji UE podjęta „bezpośrednio przez suwerena w drodze referendum nie powinna być niwelowana przez większość wystarczającą do uchwalenia ustawy zwykłej”.

Nie budzi dziś chyba wątpliwości, jak wielką wartością, na bardzo wielu płaszczyznach, jest dla Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli członkostwo w Unii Europejskiej. Dlatego wydaje się, że realizacja decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej powinna zyskać legitymację równą tej, jaka leżała u podstaw przystąpienia do UE. Problem ten od lat dostrzega Rzecznik Praw Obywatelskich, który w październiku 2024 r. (pismo z dnia 10 października 2024 r., VII.516.2.2021.JRO) ponowił swój apel o zmianę art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych i przyjęcie, że wystąpienie z UE możliwe jest jedynie w drodze referendum ogólnokrajowego (a nie ustawy zwykłej uchwalonej większością głosów).

Argumenty przedstawione przez Rzecznika Praw Obywatelskich, które mają, jak się wydaje, istotny wpływ na koncepcję opiniowanego projektu, zasługują na dogłębną uwagę. Wydaje się, że zaproponowana zmiana koresponduje także ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym w wyroku z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04, pkt 6.3-6.4, który wskazując na sytuację, w której mogłoby dojść do wystąpienia z Unii Europejskiej (wystąpienie nieusuwalnej sprzeczności pomiędzy normą Konstytucji RP a normą prawa unijnego i brak woli zmiany Konstytucji RP lub regulacji prawa unijnego) wymienił na pierwszym miejscu suwerena, czyli Naród Polski, który byłby uprawniony do podjęcia takiej decyzji. Trybunał Konstytucyjny nie wykluczył wprawdzie, że decyzję

taką podjąć mógłby „organ władzy państwowej, który w zgodzie z Konstytucją może Naród reprezentować”, ale uznał tę możliwość, jak się wydaje za wtórną, konkludentnie opowiadając się za potrzebą referendum.

Wątpliwości budzi natomiast zaproponowana w projekcie ustawy koncepcja drugiego referendum dotyczącego umowy łączącej UE z Państwem Członkowskim po wystąpieniu z UE. Należy bowiem pamiętać, że po notyfikacji wystąpienia, zgodnie z art. 50 ust. 3 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”. Oznacza to, że jeżeli nie uda się w ciągu dwóch lat wynegocjować umowy i okres 2 lat nie zostanie przedłużony, Państwo Członkowskie opuszcza UE w sytuacji określanej w piśmiennictwie prawniczym jako tzw. „chaotic no deal” (Ch. Calliess, w: Ch. Calliess/M. Ruffert, EUV/AEUV. Kommentar, Monachium 2022, art. 50 EUV, nb. 26). Nie ma wówczas umowy łączącej strony. Zawarcie umowy nie jest jednak warunkiem skutecznego wystąpienia z UE (P. Szczekalla, w: M. Pechstein/K. Nowak/U. Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, Tybinga, 2023, art. 50 EUV, nb. 21). Takiej sytuacji projektodawca ustawy nie przewidział. Trzeba przy tym pamiętać, że Państwo Członkowskie, zgodnie ze stanowiskiem zajętym przez TSUE w wyroku z dnia 10 grudnia 2018 roku, C-621/18, Wightman jest uprawnione do jednostronnego cofnięcia notyfikacji o wystąpieniu z UE. TSUE wskazał bowiem w tym wyroku (pkt 73) „dopóty, dopóki nie wejdzie w życie umowa o wystąpieniu zawarta między Unią a danym państwem członkowskim lub, w przypadku braku takiej umowy, dopóki nie upłynie dwuletni okres przewidziany w art. 50 ust. 3 TUE, ewentualnie przedłużony zgodnie z tym ostatnim postanowieniem, rzeczony państwo członkowskie, które – z zastrzeżeniem art. 50 ust. 4 TUE – posiada wszystkie prawa i podlega wszystkim obowiązkom przewidzianym w traktatach, zachowuje uprawnienie do wycofania w sposób jednostronny notyfikacji zamiaru wystąpienia, zgodnie ze swymi wymogami konstytucyjnymi”. Można postawić pytanie, czy kwestia cofnięcia notyfikacji po zgodzie wyrażonej w referendum nie wymagałaby regulacji w projektowanej ustawie.

Wnioski

Przedstawiona argumentacja pokazuje, że koncepcja wprowadzenia wymogu rozstrzygania o wystąpieniu z Unii Europejskiej w drodze referendum ogólnokrajowego zasługuje na aprobatę. Koncepcja ratyfikacji w drodze referendum ogólnokrajowego umowy określającej warunki wystąpienia z UE i regulującej przyszłe stosunki prawne wymaga natomiast dalszych szerokich analiz. Rozważenia wymaga także zagadnienie unormowania w prawie krajowym – zaaprobowanej w orzecznictwie TSUE – kwestii cofnięcia notyfikacji o wystąpieniu z UE.