

Mateusz Irmiński

Wystąpienie z Unii Europejskiej w świetle projektowanych zmian Konstytucji RP



Mateusz Irmiński

Doktorant w Katedrze Prawa Europejskiego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Aplikant adwokacki Izby Adwokackiej w Warszawie. Absolwent Kolegium Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego.

Withdrawal from the European Union in the light of proposed amendments to the Polish Constitution

The purpose of this article is to assess necessity and possible consequences of introducing into the Polish Constitution an explicit provision allowing Poland for withdrawal from the European Union. The new Article 50 of the European Union Treaty provides that a Member State may withdraw from the European Union after prior notification of its intention to the European Council and after carrying out obligatory negotiations to conclude an agreement on the arrangements for such withdrawal. The author summarizes crucial doctrinal theses referring to the questioned admissibility of unilateral renouncement of the Treaty not including a renouncement clause. He concludes that before the Lisbon Treaty has come into force, the withdrawal of a Member State from the European Union was possible; however it still remained much of a theoretical concept. Under the new European Union Treaty all previous doubts concerning this matter are no longer relevant; however there is still a question whether it shall be necessary to amend the Polish Constitution, which currently does not refer explicitly to the European Union, so that it would regulate the withdrawal procedure. The author finds seven substantial arguments against such necessity and emphasizes inter alia that a sovereign state does not have to confirm its competence as regards renouncement of international agreements.

I. Wprowadzenie

Wystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej jest – i było – przedmiotem wielu publicystycznych i politycznych dyskusji, jednak okazuje się ono

szczególnie interesujące zwłaszcza jako zagadnienie prawno-ustrojowe. Zakres i doniosłość zmian w systemie prawa polskiego, spowodowanych przystąpieniem do Unii Europejskiej,

skłaniają do zasadniczej refleksji nad koniecznością ewentualnych zmian polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., które mogłyby uwzględnić szereg fundamentalnych reform systemowych i instytucjonalnych. W artykule tym zamierzam dokonać oceny propozycji zmiany Konstytucji RP, polegającej na dodaniu nowego przepisu regulującego odrębnie i wyraźnie tryb wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej. Asumpt do poniższych rozważań daje z jednej strony wejście w życie, w dniu 1 grudnia 2009 r., Traktatu z Lizbony, który wprowadził do Traktatu o Unii Europejskiej nowy art. 50 dotyczący wystąpienia z Unii państwa członkowskiego, a z drugiej strony – prezydencki projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, złożony Marszałkowi Sejmu 12 listopada 2010 r., postulujący w art. 1 pkt 8 wprowadzenie nowego art. 227k, mającego uregulować tryb wystąpienia z Unii w prawie polskim¹.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji zawiera propozycje zmiany dwóch materii obowiązującej ustawy zasadniczej. Pierwsza kategoria zmian jest związana z perspektywą zakończenia okresu derogacji z systemu wspólnej waluty euro w ramach Unii Gospodarczej i Walutowej². Planowane wstąpienie Polski do Eurosystemu wymusza bowiem liczne zmiany w obowiązującej Konstytucji³. Zmiany ujęte w tej kategorii są zatem niezbędne dla zapewnienia zgodności z obowiązkami wynikającymi z członko-

stwa w UE⁴. Druga grupa projektowanych zmian, będąca przedmiotem poniższych rozważań, ma odmienny charakter, nie jest bowiem niezbędna dla usunięcia kolizji norm konstytucyjnych z zobowiązaniami wynikającymi z prawa unijnego. Zmiany te budzą wątpliwości zarówno natury merytorycznej, jak i formalnej, a w zakresie w jakim dotyczą uregulowania trybu wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej, zasługują na krytykę.

2. Wystąpienie z Unii Europejskiej w świetle projektu ustawy o zmianie Konstytucji

Omawianą grupę projektowanych przepisów ustawy o zmianie Konstytucji stanowią przepisy zamieszczone w art. 1 pkt 8 Projektu, zakładające dodanie do Konstytucji nowego Rozdziału Xa, zatytułowanego: *Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*. Zmiany te, choć niezwykle obszerne, nie są – jak wstępnie wskazałem – w odróżnieniu od zmian dotyczących kompetencji NBP i zasad polityki pieniężnej, wymuszone członkostwem Polski w UE⁵. Są to w przeważającej mierze propozycje zmian mieszczących się w dotychczasowym porządku konstytucyjnym RP, o czym świadczy wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r. o sygn. K 18/04

1 Druk sejmowy nr 3598; Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI Kadencji.

2 Por. art. 282 ust. 1 i art. 283 ust. 1 TFUE *a contrario*; nb. konsekwencją derogacji jest m.in. nieuczestniczenie polskich przedstawicieli w Radzie Prezesów Europejskiego Banku Centralnego oraz brak wpływu na prowadzenie polityki pieniężnej.

3 Należą do nich m.in.: zniesienie Rady Polityki Pieniężnej, reforma instytucjonalna Narodowego Banku Polskiego, zniesienie odpowiedzialności konstytucyjnej Prezesa Narodowego Banku Polskiego przed Trybunałem Stanu oraz zmiana zakresu kontroli NBP sprawowanej obecnie przez Najwyższą Izbę Kontroli; więcej na temat postulowanych zmian w związku z przystąpieniem do Eurosystemu zob. np.: Ł. Żukowski, *Nowelizacja Konstytucji RP wobec pełnego członkostwa Polski w Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej* [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 367 i n.

4 Nb. dotychczas doszło już do koniecznej zmiany Konstytucji (art. 55), wymuszonej m.in. obowiązkiem implementacji decyzji ramowych o Europejskim Nakazie Aresztowania, wydawanych w obszarze Współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych – por. ustawę z 8 września 2006 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2006 r. Nr 200, poz. 1471); zmiana ustawy służyła również zapewnieniu realizacji w prawie krajowym postanowień Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego (por. *infra*, nr 39).

5 Por. inne propozycje pożądanych, acz niekoniecznych zmian w Konstytucji RP w: B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian* [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), dz. cyt., s. 60–61; autorzy niejasno artykułują potrzebę zmian w zakresie kompetencji parlamentów krajowych, popadając przy tym w sprzeczność, twierdząc z jednej strony, że: „wraz ze wzrostem kompetencji parlamentów narodowych definiowanych przez prawo unijne, zmiane powinny ulec również regulacje państw członkowskich” a z drugiej strony, że: „parlamenty narodowe wracają na polityczną scenę ogólnoeuropejską, jednak realizacja przyznaných kompetencji zależeć będzie o skuteczności ich działania oraz od merytorycznego i technicznego przygotowania” – zob. tamże, s. 61.

w sprawie zgodności Traktatu Akcesyjnego z Konstytucją RP⁶.

Szczególnie interesujący w świetle zmian TUE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony jest projektowany art. 227k. Stanowi on w swym zaproponowanym brzmieniu, że: „(1) Rada Ministrów podejmuje decyzję o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej za zgodą wyrażoną w trybie, o którym mowa w art. 227c. (2) Ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody wyrażonej w trybie, o którym mowa w art. 227c. (3) Zasady postępowania w sprawie wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej określa ustawa”.

Dwukrotnie przywołany, projektowany art. 227c przewiduje dwa alternatywne tryby wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej „określa-

stytucji RP. W ten sposób projektodawca planował niewątpliwie nadać referendum wiążący charakter i zminimalizować ryzyko braku kworum, jakie ma miejsce w zwykłym referendum ogólnokrajowym. Zaproponowane rozwiązanie i tak posiada jednak istotne wady, których krytykę przeprowadzę poniżej.

Istotne znaczenie dla poniższych rozważań ma także uchwalenie ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁷, która uchyliła z dniem 13 lutego 2011 r. poprzednią ustawę, o tym samym tytule, z 11 marca 2004 r. Nowa ustawa zmienia m.in. ustawę o umowach międzynarodowych (dalej w skrócie: „u.u.m.”), poprzez dodanie do niej nowego art. 22a, regulującego krajowe postępowanie w sprawie podjęcia i notyfikowania decyzji o wystą-

Jeżeli zmiany w Konstytucji podyktowane są wejściem w życie art. 50 TUE, warto postawić pytanie, czy przepis ten zmienił ocenę dopuszczalności wystąpienia państwa z UE.

jącej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej”. Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów podejmowałby uchwałę w przedmiocie wyboru jednego z dwóch trybów wyrażenia zgody na ratyfikację: albo przez Sejm i Senat, albo w drodze referendum ogólnokrajowego.

Projektodawca przewidział jednak w art. 227c ust. 3 elastyczną formułę referendum wyrażającego zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej o warunkach wystąpienia z UE, proponując dla jego ważności zwykłą większość głosów za udzieleniem zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej. Tym samym proponowane referendum przypominałoby referendum, o którym mowa w art. 235 ust. 6 Kon-

stytucji RP, które to zagadnienie wiąże się ściśle z projektowaną zmianą Konstytucji. Analizę krytyczną omawianego projektu należy jednak rozpocząć od przywołania nowego art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony, który wszedł w życie między państwami członkowskimi UE z dniem 1 grudnia 2009 r.⁹ Oto bowiem przywołany art. 50 po raz pierwszy *explicite* wyraża nie tylko zasadniczą dopuszczalność

6 Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2005 r. sygn. akt K 18/04 (Dz.U. z 2005 r. Nr 86, poz. 744).

7 Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

8 Ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. z 2002 r. Nr 39, poz. 443).

9 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wszedł w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym ostatnie państwo członkowskie (*de facto*: Republika Czeska) złożyła dokument ratyfikacji depozytariuszowi traktatów założycielskich, którymi jest Rząd Republiki Włoskiej.

wystąpienia państwa członkowskiego z Unii, ale także w sposób zwięzły reguluje samą jego procedurę. Trzeba przy tym zauważyć, że omawiany art. 50 TUE stanowi niemal dosłowne powtórzenie planowanego art. I-60 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który jednak nie wszedł w życie¹⁰.

Jeżeli planowany Rozdział Xa ma odpowiadać nowym wyzwaniom europejskiej przestrzeni prawnej, a zarazem sformułować wprost w swym art. 227k możliwość odmowy uczestnictwa w formule integracji związanej z rozszerzającym się *acquis de l'Union*, a tym samym możliwość rezygnacji z dorobku tegoż *acquis*, warto postawić kilka pytań zasadniczych. Istotna jest bowiem ocena art. 50 TUE w świetle bogatego dorobku prawa międzynarodowego publicznego.

3. Wypowiedzenie umowy międzynarodowej niezawierającej klauzuli wypowiedzenia

Truizmem może się wydać twierdzenie, że traktaty założycielskie Unii stanowią klasyczne umowy międzynarodowe i podlegają zarówno zwyczajom prawa międzynarodowego, ogólnym jego zasadom, jak i przepisom umownym, zwłaszcza Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 r.¹¹ Oczywiście jest również, że zasadą obowiązującą wszystkie podmioty prawa międzynarodowego jest zasada *pacta sunt servanda*¹². Zasada ta dotyczy także umów, w tym co do zasady, także umów konstytuujących organizacje międzynarodowe. Od wspomnianej normy ogólnej przewiduje się jednak liczne wyjątki. Przed oceną proponowanych zmian w Konstytucji RP warto moim zdaniem spojrzeć na zagadnienie dopuszczalności jednostronnego wypowiedzenia umowy międzynarodowej w kontekście zmian wprowadzonych Traktatem z Lizbony. Jeżeli bowiem zmiany w Konstytucji proponowane są ze względu na

wejście w życie traktatu, w tym na wejście w życie art. 50 TUE, warto postawić pytanie, czy przepis ten w ogóle zmienił jakkolwiek ocenę prawnej dopuszczalności wystąpienia państwa z UE¹³. W dodatku wobec sporu o status prawa unijnego względem prawa międzynarodowego powszechnego, warto nie usiłując zajmować nowego stanowiska w tej sprawie, spojrzeć na ocenę dopuszczalności wypowiedzenia umowy międzynarodowej z trzech punktów widzenia: powszechnego prawa międzynarodowego publicznego, szczególnego rodzaju umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, jak i wreszcie z punktu widzenia prawa unijnego.

Na początku rozważań konieczne jest także pozyczenie kilku uwag terminologicznych. Po pierwsze, omawiany problem dotyczy wyłącznie wypowiedzenia umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę działania organizacji międzynarodowej, pomimo braku w samej umowie klauzuli wypowiedzenia, tj. wyraźnego postanowienia dopuszczającego wypowiedzenie. Po drugie, choć częściowo wyodrębniam kategorię umów konstytuujących organizacje międzynarodowe od pozostałych umów międzynarodowych, nie można zapominać, że utrata statusu członka organizacji z woli samego państwa członkowskiego może przyjąć m.in. formę wypowiedzenia umowy, na mocy której państwo to stało się jej członkiem. Dlatego pojęcia „wystąpienia z Unii” i „wypowiedzenia umów międzynarodowych” będą traktował zamiennie, mając jednak na uwadze istotne odrębności obu instytucji. Ponadto zasadniczo zgodnie z art. 54 lit. b) w zw. z art. 5 KPT państwo może zawsze utracić członkostwo w organizacji międzynarodowej w wyniku zgody wszystkich państw członkowskich, która może przyjąć bądź to postać wygaśnięcia traktatu, w wyniku czego ustaje byt prawny całej organizacji, bądź to poprzez udzielenie powszechnej zgody państw członkowskich na wystąpienie jednego z państw z danej organizacji. Pierwszy z przypadków jest dopuszczalny również pod rządami traktatów zreformowanych Traktatem z Lizbony i nie budzi szczególnych kontrowersji, natomiast tryb zgody pozostałych państw – mógł być

¹⁰ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy z 23 października 2004 r. (Dz.Urz. UE C 310 z 2004 r., t. 47).

¹¹ Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 23 maja 1969 r. (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) – dalej jako „KPT”; por. sceptycznie co do zastosowania KPT do prawa unijnego, m.in.: M. Stępień, *Koncepcja self-contained régimes a prawo europejskie*, „Państwo i Prawo”, Nr 7/2007, s. 92.

¹² Nb. zasada ta została wyrażona w art. 26 KPT.

¹³ Por. uzasadnienie art. 227k projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP, s. 12.

również zastosowany w przypadku państw członkowskich UE przed 1 grudnia 2009 r.¹⁴ Nie jest natomiast do końca jasne, czy tryb ten może być również zastosowany po zmianach wprowadzonych Traktatem z Lizbony – o czym niżej.

Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r. przewiduje zasadniczo w art. 54 dwie podstawowe przesłanki dopuszczalności wycofania się strony traktatu lub wygaśnięcia traktatu. Z jednej strony sam traktat może dopuszczać taką możliwość, co ma miejsce w nowym art. 50 TUE, a z drugiej – jest to dopuszczalne za zgodą wszystkich stron traktatu i po konsultacji z pozostałymi umawiającymi się stronami. W przypadku, gdy traktat nie przewiduje możliwości jego wypowiedzenia, ani nie reguluje warunków jego wygaśnięcia lub wycofania się jego strony, państwo może zgodnie z art. 56 KPT wypowiedzieć traktat tylko wtedy, gdy „a) ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się, bądź b) prawa do wypowiedzenia lub wycofania się można domniemywać się z charakteru traktatu”.

Jak widać, KPT dopuszcza wyjątkowo możliwość wystąpienia państwa-strony traktatu nawet wówczas, gdy sam traktat w swych postanowieniach nie przewidział takiej możliwości, o ile zostanie dowiedzione, że taki był zamiar stron. W doktrynie sporne jest jednak, czy państwo, dobrowolnie związuąc się postanowieniami traktatu niezawierającego klauzuli wypowiedzenia, może od niego jednostronnie odstąpić. Innymi słowy sporne jest, czy istnieje domniemanie zamiaru dopuszczenia możliwości wypowiedzenia lub wycofania się, o którym mowa w art. 56 KPT¹⁵. M. Frankowska oraz R. Bierzanek skłaniają się ku stanowisku, zgodnie z którym powyższy spór został rozstrzygnięty w KPT na korzyść koncepcji odmawiającej stronie prawa do jednostronnego wypowiedzenia traktatu¹⁶. Zasadniczo zdanie to po-

działał W. Góralczyk, poddający także w wątpliwość dopuszczalność powołania się przez państwo na klauzulę nadzwyczajnej zmiany okoliczności w celu jednostronnego odstąpienia od umowy¹⁷. Natomiast J. Menkes i A. Wasilkowski bliżsi są tezie, że niezależnie od okoliczności *rebus sic stantibus*, o których mowa w KPT, członek organizacji międzynarodowej może wystąpić z niej w każdym czasie, a to ze względu na suwerenność państw¹⁸.

W przypadku umów konstytuujących organizacje międzynarodowe dodatkowy argument za lub przeciw uznaniu za dopuszczalne jednostronnego odstąpienia lub wypowiedzenia umowy powinno stanowić kryterium wyraźnie przewidzianego lub domniemanego celu, dla którego powołana została dana organizacja. Jednak mimo to na gruncie TEWG, a następnie TWE i wreszcie TUE (do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony), sporne było, czy państwo członkowskie mogło wystąpić jednostronnie z Unii. W przypadku TEWWiS ocena była odmienna, a to ze względu na to, że traktat ten był jedynym z trzech traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich, który był zawarty na czas określony¹⁹. W przypadku umów tego rodzaju nie ma bowiem w zasadzie sporu co do niedopuszczalności przedterminowego wypowiedzenia traktatu, poza przypadkiem wypełnienia hipotezy *rebus sic stantibus*, która jednak zgodnie z art. 62 KPT nie stanowi w ścisłym sensie przesłanki „wypowiedzenia umowy”, ile raczej podstawę wyjątkowego powołania się na wygaśnięcie lub wycofanie się państwa z traktatu. W zakresie zawartych na czas nieograniczony TWE i TUE dominowało natomiast stanowisko negatywne, przy czym autorzy z reguły bez zastrzeżeń przyjmowali postulowane powyżej zastosowanie KPT do

14 Por. np. M.M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 60.

15 Por. M. Frankowska, *Wypowiedzenie umowy międzynarodowej*, Wydawnictwo PWN, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1976, s. 186–197; R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 100.

16 Tamże.

17 W. Góralczyk, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1999, s. 87–88 i 90.

18 J. Menkes, A. Wasilkowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 114–116; co do innych przesłanek wygaśnięcia traktatu oraz sporów na temat klauzuli *rebus sic stantibus*, zob. np.: G. von Glahn, *Law among Nations*, Macmillan Publishing Co., Inc., New York 1981, s. 504–510.

19 *Treaty establishing the European Coal and Steel Community*, art. 97, traktat dostępny w wersji angielskiej m.in. na: www.ena.lu (przełączona 27 listopada 2010); traktat wygasł 22 lipca 2002 r.

traktatów unijnych. Tak przykładowo K. Lenaerts i P. van Nuffel uznawali w 1999 r. za oczywiste, że państwo członkowskie może wystąpić z Unii jedynie w następstwie zmiany Traktatu przewidzianej w ówczesnym art. 48 TUE. Jednocześnie jednak przywołani autorzy, uznając zastosowanie KPT do traktatów założycielskich, niejasno wypowiedzieli się co do możliwości wyjątkowego powołania się przez państwo członkowskie na podstawę wycofania się z Traktatów na mocy klauzuli *rebus sic stantibus*, sugerując zarazem, że ze względu na jeden z celów Unii jako systemu obligatoryjnego rozwiązywania sporów, powołanie się na art. 60, 61 i 62 KPT byłoby niedopuszczalne²⁰. Osobiście zgadzam się ze wspomnianymi autorami, że przyjęcie, iż cel ów był lub okazał się niemożliwy do spełnienia, nie mógł wystarczyć do zakwalifikowania danej okoliczności za wypełniającą przesłanki klauzuli *rebus sic stantibus*. Podstawy wypowiedzenia TEWG, TWE i TEWEA można byłoby natomiast doszukiwać się w art. 56

lojalności, wspierająca integracyjną koncepcję Unii²². Trzeba bowiem zauważyć, że jednym z traktatowych, deklarowanych celów UE jest „wspieranie dobrobytu jej narodów” – a nie narodów państw członkowskich [sic!]²³. Skoro zatem integracja zakłada istotną intensyfikację stosunków między państwami członkowskimi Unii, trudno byłoby uznać, że z poszczególnych traktatów założycielskich i akcesyjnych wynika domniemanie dopuszczalności jednostronnego ich wypowiedzenia, czego wymaga art. 56 ust. 1 lit. b) KPT. Przeciwnie, twierdzenie, że unijne traktaty założycielskie zawierają takie domniemanie, wymagałoby wręcz karkołomnego uzasadnienia, grożącego stosowaniem wykładni *contra legem*. Istotnie, jak zostało wskazane, przegląd tylko niektórych publikacji naukowych poświęconych omawianemu zagadnieniu, a wydanych przed 1 grudnia 2009 r., pozwala na wysunięcie tezy, że dopuszczalność wystąpienia z Unii, uzasadnionego wyłącznie brakiem możliwości realizacji przez tę organizację celów traktatów

Na gruncie TUE (do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony) sporne było, czy państwo członkowskie mogło wystąpić jednostronnie z Unii.

KPT, z tym jednak istotnym zastrzeżeniem, że nie wszystkie państwa członkowskie UE są jednocześnie stronami Konwencji wiedeńskiej z 1969 r.²¹ Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zastosowaniu art. 56 KPT lub analogicznej regule zwyczajowego prawa traktatów stałaby jednak na przeszkodzie obowiązująca państwa członkowskie Unii zasada

założycielskich lub domniemaniem prawa do wypowiedzenia lub wycofania się z traktatów założycielskich lub akcesyjnych, wynikającym z charakterów tych traktatów, najczęściej oceniana była krytycznie. Wprawdzie zdaniem części judykatury i doktryny,

20 K. Lenaerts, P. van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London 1999, s. 286.

21 Państwami członkowskimi UE, które nie są zarazem stronami KPT są: Francja, Malta i Rumunia (stan na 26 lutego 2011 r.); w odniesieniu do tych państw zastosowanie znajdują jednak w omawianym zakresie normy zwyczajowego prawa traktatów.

22 Obecnie art. 4 ust. 3 TUE; na temat ograniczenia suwerenności por. także: R. Kwiecień, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Państwo i Prawo”, nr 2/2003, s. 25 i n.; por. U. Fastenrath, *Lücken im Völkerrecht. Zu Rechtscharakter, Quellen, Systemzusammenhang, Methodenlehre und Funktionen des Völkerrechts*, Duncker & Humblot, Berlin 1990, s. 244–246; sceptycznie nt. zastosowania art. 56 KPT: M.M. Kenig-Witkowska (red.), A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 59.

23 Art. 3 ust. 1 TUE.

cel traktatów musi być definiowany przez same państwa członkowskie, które są „włodarzami traktatów” (*Herren der Verträge*) – i m.in. z tego względu Federalny Trybunał Konstytucyjny RFN uznał w głośnym wyroku w sprawie *Maastricht* prawo RFN do wystąpienia z Unii w każdym czasie²⁴, z drugiej jednak strony podkreśla się, że w przypadku UE państwa członkowskie podlegają tak głębokiej integracji, że jednokrotne przyjęcie *acquis* oznacza niemal równoczesne osiągnięcie przez nie tzw. „point of no return”, w którym wystąpienie państwa z Unii jest, ze względu na związane z nim koszty, trudno wyobrażalne²⁵. Chodzi tu przy tym dosłownie o „koszty” wycofania się z Unii – o czym jeszcze będzie mowa przy okazji omawiania treści umowy o warunkach wystąpienia, przewidzianej w art. 50 ust. 2 TUE.

z ONZ w 1965 r.²⁶, jakkolwiek należy uściślić, że przypadek ten daje się również rozpatrywać w świetle art. 56 KPT. Również ten przypadek wspiera zaprezentowaną koncepcję, tym bardziej że unaocznia on rozdzwięk pomiędzy prawem międzynarodowym a realiami polityki międzynarodowej i obrazuje, jak teoretycznie niezgodne z prawem międzynarodowym wypowiedzenie traktatu może być niekiedy przemilczane przez państwa i *post factum* uznane za rzeczywiście zaistniałe²⁷.

Warto jednak zaznaczyć, że nawet ci autorzy, którzy uznawali – przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony – dopuszczalność wystąpienia państwa członkowskiego z Unii ze względu na łamanie przez nią prawa, uznają pierwotny obowiązek państwa wycofania sądowego trybu kontroli prawa unijnego,

W razie fiaska negocjacji dotyczących warunków wystąpienia, notyfikacja państwa powinna być uznana za wiążącą w świetle prawa międzynarodowego.

Powyższa konkluzja oparta jest jednak wyraźnie na przesłankach pozajurystycznych, konkretnie ekonomicznych lub politycznych i raczej zdaje się potwierdzać teoretyczną dopuszczalność wystąpienia z Unii, aniżeli jej przeczyć. Warto w tym miejscu jedynie zasygnalizować, że problem wystąpienia z organizacji międzynarodowej pomimo braku wyraźnego, traktatowego dopuszczenia jednostronnego wypowiedzenia traktatu był rozpatrywany bodaj jedynie raz w historii przy okazji wystąpienia Indonezji

przewidzianego w TFUE – co jednak nie wyklucza w końcu samodzielnej oceny państwa, odmiennej od przyjętej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jak bowiem zasadnie uznaje K. Wojtyczek, ostatecznie organy sądowe organizacji, podczas orzekania o naruszeniu prawa unijnego przez organy UE „byłyby sędziami we własnej sprawie”²⁸.

Podsumowując, moim zdaniem „argument z zasady lojalności” i celu traktatów stanowiących

24 Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN (Drugi Senat) z 12 października 1993 r. [w:] *BVerfGE* 89, s. 155; por. krytyka orzeczenia zawarta w: M. Herdegen, *Prawo europejskie*, tłum. E. Schwierskott, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 59–60.

25 J. Menkes, A. Wasilkowski, dz. cyt., s. 120; nb. autorzy podają przykład *sui generis* wystąpienia z WE, tj. kazus Grenlandii, która na mocy umowy między Królestwem Danii a WE została wyłączona – jako terytorium autonomiczne – z postanowień Traktatu.

26 Por. A. Łazowski, A. Zawidzka, *Prawo międzynarodowe publiczne*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 191.

27 Nt. dorozumianego prawa do wypowiedzenia umowy międzynarodowej oraz sporów doktrynalnych w tej materii zob. zwłaszcza: M. Frankowska, dz. cyt., s. 134 i n.; por. także W. Góralczyk, dz. cyt., s. 88, który skłania się ku dopuszczalności wypowiedzenia Karty NZ pomimo braku klauzuli wypowiedzenia w tej umowie.

28 K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 222.

podstawę działania Unii, w tym także zdekodowanego z postanowień preambuły TUE, nie może przeważać bezwzględnej suwerenności państw członkowskich i nie może całkowicie unieważnić prawa państw członkowskich do jednostronnej oceny prawidłowości wykonywania celu Unii przez jej organy. Nie oznacza to – co podkreślam – przyzwolenia na nieuzasadnione naruszenie prawa międzynarodowego, a jedynie stanowi wyraz nadrzędnej suwerenności, która nie kłóci się z powinnością państwa co do koncyliacyjnego rozstrzygnięcia sporów. Inną natomiast sprawą jest kwestia praktycznej możliwości i hipotetycznych korzyści wystąpienia z Unii, jak również jego politycznej skuteczności. Jak bowiem słusznie zauważa U. Fastenrath, państwa nie są „wolnymi cząstkami” i funkcjonują we wzajemnej koegzystencji²⁹ – i uwagę tę można z całą pewnością przenieść na grunt stosunków w ramach Unii Europejskiej. Jest to jednak, jak wskazałem, argument o pozanormatywnym charakterze i nie powinien być podnoszony w czysto teoretycznej debacie prawniczej.

Zmierzając jednak ku meritum, trzeba zauważyć, że powyższy spór, jakkolwiek posiadający nadal spory walor teoretyczny, na gruncie obowiązującego prawa UE jest już nieaktualny. Nowy art. 50 TUE wprost przewiduje bowiem procedurę wystąpienia. Jest ona na tyle skomplikowana, że może stanowić normę o znikomej użyteczności praktycznej. Nie można jednak wykluczyć, a wręcz należy mieć na uwadze to, że właśnie takie sformułowanie reguły wystąpienia było zamiarem autorów projektu traktatu. W ten bowiem sposób uzyskano polityczny argument za otwartością reformy instytucjonalnej Unii na potrzeby silniejszego niż dotąd wyartykułowania suwerenności państw, zarazem jednak przyjęto normę niezagrażającą zamierzonej koncepcji integracji europejskiej³⁰. Z pewnością nie miejsce

29 U. Fastenrath, dz. cyt., s. 246: „*Der übersteigerten Souveränitätslehre mit dem Prinzip der Handlungsfreiheit liegt ein überholtes, sehr mechanisches Weltbild zugrunde, wonach sich die Weltgesellschaft aus voneinander geschiedenen, freien Partikeln (Staaten) zusammensetzt, die nach festen Regeln miteinander in Verbindung stehen*”.

30 Można zatem podejrzewać – na marginesie rozważań prawniczych – że był to zabieg polityczny, za pomocą którego próbowano zadowolić jednocześnie stanowiska skrajnie eurosceptyczne, jak i euroentuzjastyczne. Por. echa w publicystyce,

tu na pogłębioną analizę tego zagadnienia – tym bardziej że musiałaby ona otrzeć się o argumenty pozaprawne. Wystarczy jednak stwierdzić, że bez wątplenia formalna droga wystąpienia z Unii została po raz pierwszy od jej utworzenia *explicite* wypowiedziana i to rozstrzyga wszystkie zasygnalizowane wątpliwości.

Jak wspominałem, państwo członkowskie mogło z całą pewnością wystąpić z Unii za zgodą pozostałych państw także przed 1 grudnia 2009 r. Dopuszczalność takiego konsensualnego trybu nie powinna budzić żadnych wątpliwości. O wiele trudniejsze natomiast może wydać się dopuszczenie tejże procedury w kontekście obowiązującego art. 50 TUE, a to ze względu na to, że państwa członkowskie zgodziły się wyraźnie w Traktacie z Lizbony na wprowadzenie art. 50 TUE, który zgodnie z wykładnią systemową stanowi jedyny tryb wystąpienia z Unii. Nie pretendując ku temu, by kwestię tę jednoznacznie rozstrzygać, można postawić tezę, że skoro państwa mają zawsze zgodnie ze swoim *ius contrahendi* prawo w dowolnym momencie zreformować traktaty, należy uznać, że mają one też pełne prawo zgodzić się na wystąpienie państwa z Unii, co w końcu stanowi zmianę traktatu (akcesyjnego). Sprawa ta jednak wykracza poza ramy niniejszych rozważań.

Powstaje jednak istotne pytanie, na ile zmiana traktatu w omawianym zakresie wymusza zmiany konstytucji państw członkowskich. W dalszej części wywodu postaram się ocenić konieczność zmian Konstytucji RP przede wszystkim w zakresie proponowanej jej zmiany poprzez dodanie art. 227k. Nie będę natomiast, ze względu na rozmiary artykułu, poświęcał pogłębionej uwagi celowości dodania całego Rozdziału Xa. Z kolei dla oceny modelu art. 227k konieczne będzie odniesienie się do art. 22a zmienionej u.u.m.

4. Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej w świetle art. 50 TUE

Art. 50 TUE stanowi: „(1) Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, wystąpić z Unii Europejskiej.”

np. stanowisko K. de Guchta, cytowane [w:] A. Kołakowska, *Sztuka owijania w bawełnę*, „Rzeczpospolita”, 15 grudnia 2007; archiwum elektroniczne na stronie www.rp.pl (dostęp 30 listopada 2010 r.).

tucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”. To lakoniczne sformułowanie ust. 1 domaga się uzupełnienia, gdyż Traktat nie określa sposobu oświadczenia woli państwa Unii Europejskiej. Skądinąd użyty zwrot: „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi” może budzić wątpliwości z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Czy nadaje on któremukolwiek z organów Unii kompetencję do badania zgodności trybu podjęcia decyzji państwa z jego własnym, konstytucyjnym porządkiem? Byłby to nonsens, dlatego raczej należy sądzić, że cytowany fragment TUE jest jedynie niezgrabnym sformułowaniem ogólnej zasady prawa państwa członkowskiego do wystąpienia z Unii³¹.

Art. 50 TUE stanowi następnie w ust. 2: „Państwo Członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego”. Ustęp 3 art. 50 stanowi z kolei: „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”.

Choć *prima facie* wymagana w ust. 3 jednomyślność dotyczy Rady Europejskiej, a zatem faktycznie wymagana jest zgoda samego państwa członkowskiego uczestniczącego w jej pracach, to art. 50 ust. 4 TUE wyjątkowo stanowi, że „Do celów ustępów 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w ob-

radach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa. (...)”.

Art. 50 ust. 5 TUE dotyczy natomiast procedury przyjęcia państwa, które uprzednio wystąpiło z Unii. Przepis ten stanowi, że wniosek tego państwa „podlega procedurze, o której mowa w art. 49”³².

Zgodnie z ust. 2 art. 50, procedura wystąpienia państwa członkowskiego z UE rozpoczyna się od notyfikacji. Podstawą – acz w ostateczności niekonieczną – do określenia warunków wystąpienia, w tym jego terminu, jest jednak co do zasady umowa międzynarodowa pomiędzy UE a zainteresowanym państwem. O tym, że zawarcie umowy międzynarodowej nie jest konieczne do wystąpienia z Unii, świadczy *explicite* art. 50 ust. 3, a konkretnie wyrażenie „w razie jej braku” – dotyczące niezawarcia odpowiedniej umowy. Innymi słowy, w razie fiaska negocjacji dotyczących warunków wystąpienia, notyfikacja państwa powinna być uznana za wiążącą w świetle prawa międzynarodowego i powinna rodzić skutek prawny w postaci wystąpienia z Unii, z tym, że w każdym wypadku będzie to skutek dodatkowo odsunięty w czasie o co najmniej 2 lata od daty notyfikacji – jak bowiem stanowi art. 50 ust. 3 TUE, Rada Europejska może podjąć jednomyślną decyzję o wydłużeniu wspomnianego dwuletniego okresu „w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim”³³.

Kolejna uwaga na tle art. 50 TUE dotyczy obowiązku uwzględnienia w umowie ram przyszłych stosunków z Unią występującego państwa. Na osobną refleksję zasługuje samo *ratio* owej umowy. Umowa taka musiałaby regulować moim zdaniem cztery kategorie spraw, poza najmniej istotną kwestią terminu wystąpienia z Unii. Byłyby to sprawy: ustania kadencji

31 Co do kwestii reprezentacji państwa w stosunkach między państwem a organizacją międzynarodową, por. np. art. 7 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów między państwami a organizacjami międzynarodowymi lub organizacjami międzynarodowymi z 21 marca 1986 r. (*United Nations publication*, Sales No. E.94.V.5 – Konwencja nie weszła jednak w życie).

32 Art. 49 TUE formułuje ogólną procedurę uzyskania członkostwa w UE.

33 Warto jednak zwrócić uwagę na konstrukcję art. 50 ust. 3 i 4 TUE. Przepisy te przewidują, że państwo członkowskie, które złożyło notyfikację o wystąpieniu z UE, nie uczestniczy w pracach Rady Europejskiej, ani nie bierze udziału w podejmowaniu przez nią decyzji o wydłużeniu okresu obowiązywania Traktatów w stosunku do tego państwa. Jednocześnie jednak w tym zakresie art. 50 ust. 3 przewiduje porozumienie Rady Europejskiej z danym państwem członkowskim. Na potrzeby decydowania o okresie „przedłużonego” obowiązywania Traktatów, występujące państwo członkowskie jest zatem traktowane jako państwo trzecie względem Unii Europejskiej.

członków organów UE, będących obywatelami występującego państwa, uregulowania warunków zwrotu dotacji UE udzielonych państwu występującemu oraz ewentualnego zwrotu składek poczynionych przez państwo na rzecz Unii, wycofania się z Eurosystemu, i wreszcie spraw związanych ze sformułowaniem niezwykle rozbudowanych przepisów przejściowych dotyczących głównie ochrony praw nabytych przez obywateli Unii, zamierzających w dalszym ciągu korzystać ze swobód rynku wewnętrznego na terytorium występującego państwa. Oczywiście ewentualne wystąpienie z Unii nie musiałoby jednocześnie oznaczać wyłączenia terytorium danego państwa z Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Pozostanie występującego państwa stroną Porozumienia o EOG zależałoby od treści wynegocjowanego rozwiązania. Niewątpliwie odrębny problem stanowiłaby kwestia sukcesji występującego państwa w odniesieniu do umów międzynarodowych zawartych przez Unię na podstawie obecnego art. 218 TFUE. Uregulowanie obu

5. Ocena konieczności konstytucjonalizacji wystąpienia z Unii Europejskiej w prawie polskim

Istnieje moim zdaniem kilka ważkich argumentów przemawiających przeciwko wprowadzeniu art. 227k do Konstytucji RP.

Po pierwsze, skorzystanie z art. 227k stworzyłoby niepożądany legislacyjny paradoks. Jednokrotne skorzystanie z procedury wystąpienia pozornie uzasadniłoby sens wprowadzenia art. 227k do Konstytucji, gdyż dyspozycja zawarta w normie nowego przepisu zostałaby wypełniona. Równocześnie jednak zastosowanie art. 227k oznaczałoby faktyczne unieważnienie całego Rozdziału Xa, który stałby się zbędny. Zarazem musiałby pojawić się przy tym problem, czy owo jednokrotne skorzystanie z art. 227k pociągałoby za sobą *ipso facto* konieczność ponownej zmiany Konstytucji, skoro art. 227a w proponowanym brzmieniu – jeśli zostałby wprowadzony wraz z art. 227k – stanowiłby, że „Rzeczpospolita Polska

Usunięcie art. 90 Konstytucji uzasadnia się również tym, że nie znalazł on zastosowania do członkostwa w organizacjach innych niż UE.

ostatnich kwestii nie byłoby jednak niezbędnym elementem omawianej umowy.

Jak widać, o ile kwestie o charakterze personalnym byłyby relatywnie proste do rozwiązania, o tyle negocjacje dotyczące wzajemnych rozliczeń finansowych stanowiłyby najpoważniejszy element ewentualnej umowy. Można wręcz zaryzykować tezę, że to właśnie ten punkt negocjacji mógłby stać się powodem ich zerwania i np. wycofania oświadczenia o wystąpieniu.

Podsumowując, choć instytucja wystąpienia z Unii Europejskiej uzyskała w rezultacie reformy lizbońskiej niekwestionowaną podstawę traktatową, realna możliwość jej zastosowania wydaje się bardzo wątpliwa, także ze względu na szereg czynników pozaprawnych, takich jak argumenty ekonomiczne, społeczne i polityczne, mogące przemawiać za pozostaniem państwa w Unii Europejskiej.

jest członkiem Unii Europejskiej (...)”³⁴. Polska wystąpiłaby bowiem z UE i pierwszy przepis Rozdziału Xa stałby się wraz z następującymi po nim normami – martwy. Doszukiwanie się przy tym paraleli do innych przepisów konstytucyjnych, które nigdy dotąd nie były stosowane (np. art. 229 czy art. 234

³⁴ Warto zwrócić uwagę na skojarzenie hipotetycznego stanu prawnego, który zaistniałby po zastosowaniu art. 227k Konstytucji, z art. 6 ust. 2 TUE, który stanowi, że „Unia przystępuje do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”. UE dopiero ewentualnie przystąpi do EKPC w trybie art. 218 ust. 8 TFUE (z uwzględnieniem Protokołu nr 8 do TL oraz Deklaracji nr 2 dołączonej do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej, która przyjęła TL z 13 grudnia 2007 r.); por. także: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 61–62.

Konstytucji RP) byłoby o tyle nietrafione, że przepisy te z logicznego punktu widzenia nie składają się ze zdań prawdziwych lub nieprawdziwych, gdyż są zdaniami normatywnymi. Odwrotnie, art. 227a stanowiłby w danej sytuacji zdanie nieprawdziwe w sensie logicznym, a z całą pewnością w sensie normatywnym byłoby ono unieważnione przez *lex specialis* z art. 227k. Istnienie takiej normy nie tylko w systemie prawa w ogóle, ale wręcz na samym jej szczycie, tj. w akcie najwyższej rangi, byłoby niepożądane, tym bardziej że rodziłoby szereg paradoksów zagrażających spójności ustrojowej.

Drugi powód, dla którego należy ocenić projektowany art. 227k krytycznie, związany jest z samą konstytucjonalizacją członkostwa w UE. Należy przy

ta Europejska” bądź „Wspólnoty Europejskie” oraz wejścia w życie TL, Polska zmuszona byłaby zmienić Konstytucję? Czy – analogicznie – wobec zmiany nazwy ESBC – które to gremium projektodawca postuluje ukonstytucjonalizować na podstawie art. 1 pkt 7) projektu w nowym art. 227 Konstytucji – należałoby zmienić Konstytucję? Wydaje się, że omawiany problem jest tylko o tyle niekontrowersyjny, że Polska miałaby wpływ na zmianę nazwy organizacji międzynarodowej, której jest członkiem – poprzez zmianę umowy międzynarodowej daną organizację konstytuującą³⁵.

Powyższy zarzut można rozwinąć także w oparciu o doświadczenia zmiany art. 55 Konstytucji, której dokonano w 2006 r.³⁶ Interesujące jest to, że zmie-

Projektodawca całkowicie przeoczył w proponowanym nowym Rozdziale Xa Konstytucji członkostwo Polski w Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej.

tym moim zdaniem odróżnić dwa odrębne zagadnienia: czym innym byłaby kwestia użycia w Konstytucji nazwy Unii Europejskiej, a zgoła czym innym wątpliwość co do konstytucjonalizacji nie „aż” UE, ale „tylko” UE, tj. konstytucjonalizacji relacji z jedną tylko organizacją międzynarodową.

Co do pierwszego zarzutu, należy zastanowić się nad skutkami wskazania w Konstytucji z nazwy (własnej) jakiegokolwiek podmiotu „zewnętrznego” względem państwa. Konstytucja RP czyni w tym zakresie jeden wyjątek w art. 25 ust. 4, w którym odwołuje się do miana „Stolicy Apostolskiej”. Czy wskutek zmiany nazwy podmiotu zewnętrznego lub jego ustania, normy Konstytucji automatycznie domagałyby się zmiany? Przykładowo, od 1 maja 2004 r. do 30 listopada 2009 r. Polska była członkiem Unii Europejskiej i Wspólnot Europejskich – to jest WE i EWEA. WE znalazła na mocy zmian w TL następczynię w postaci UE. Czy wobec tego, w przypadku użycia w Konstytucji RP przed 1 grudnia 2009 r. nazwy „Wspólno-

niony przepis dotyczący zasadniczego zakazu ekstradycji obywateli polskich, zastrzegający wyjątki wymuszone aktami przyjętymi w obszarze Współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych w ramach UE, nie wymienia z nazwy ani Unii, ani też Międzynarodowego Trybunału Karnego. Projektodawca ustawy o zmianie Konstytucji RP w roku 2006 – Prezydent RP – nie wskazywał na konieczność umieszczenia nazwy UE lub MTK w samym tekście Konstytucji, chociaż w odniesieniu do MTK uczynił to ustawodawca, zamieszczając nazwę tego organu w tekście Kodeksu postępowania karnego³⁷.

Odnosnie drugiego zarzutu, dotyczącego konstytucjonalizacji jako takiej członkostwa w Unii,

35 Odmienne jest jednak w przypadku Stolicy Apostolskiej, powszechnie uznawanej za odrębny podmiot prawa międzynarodowego.

36 Por. jw., nr 4.

37 Por. druk sejmowy nr 580, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej V Kadencji.

należy zauważyć, że art. 1 pkt 1 omawianej ustawy o zmianie Konstytucji RP postuluje usunięcie obowiązującego art. 90. W zamian projektodawca proponuje dodanie art. 227b w ramach Rozdziału Xa, stanowiącego, że „*Rzeczpospolita Polska może przekazać Unii Europejskiej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach*”³⁸. Projektodawca uzasadnia usunięcie generalnej normy dotyczącej powierzenia kompetencji organizacji międzynarodowej w zasadzie jedynie tym, że nie znalazła ona zastosowania do członkostwa w organizacjach innych aniżeli UE. Warto jednak zauważyć, że Polska ratyfikowała w 2003 r. Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego³⁹, którego postanowienia wiążą się z przeniesieniem na rzecz tegoż stałego sądu międzynarodowego istotnych kompetencji organów władz państwowych w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP, zwłaszcza związanych z jurysdykcją uniwersalną MTK. Trybunał jest bowiem „organem międzynarodowym” w rozumieniu art. 90 Konstytucji RP i choć nie jest w ścisłym sensie organizacją międzynarodową, posiada zgodnie z art. 4 ust. 1 Statutu *ius contrahendi* w stosunkach między państwami oraz osobno – na podstawie art. 2 Statutu – z Narodami Zjednoczonymi. Co ważne jednak, Statut MTK był ratyfikowany w trybie art. 89, a nie 90 Konstytucji – co w praktyce pozwoliło obu izmom parlamentu na przeprowadzenie głosowania w trybie zwykłym, bez uzyskiwania kwalifikowanych większości. Na okoliczność tego trybu ratyfikacji powołuje się np. W. Czapliński, który rozważa, czy podstawa z art. 90 Konstytucji mogłaby być w przyszłości wykorzystana w celu przekazania kompetencji innym organizacjom międzynarodowym⁴⁰.

Można zatem zasadnie zapytać, czy usunięcie *pro futuro* jedynej w Konstytucji normy upoważniającej do przekazania kompetencji władzy państwowej organowi międzynarodowemu lub organizacji międzynarodowej jest celowe i właściwe. Podstawa z art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji nie wystarczy bowiem do zawierania w przyszłości wszystkich umów

38 Por. pkt 3 uzasadnienia do projektu ustawy, s. 3 i 4.

39 Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r. (Dz.U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708).

40 W. Czapliński, *Glosa do wyroku TK z 11 maja 2005 r. (sygn. K 18/04)* [w:] „Kwartalnik Prawa Publicznego”, nr 4/2005, s. 216.

o przystąpieniu do organizacji międzynarodowych, a wręcz ograniczy grono możliwych organizacji, których członkiem mogłaby stać się Polska, wyłącznie do organizacji o charakterze koordynacyjnym. W tej bowiem sytuacji żadne kompetencje władzy państwowej nie mogłyby już być przekazane podmiotom zewnętrznym.

Wreszcie należy zauważyć, że projektodawca całkowicie przeoczył w treści proponowanych przepisów członkostwo Polski w Europejskiej Wspólnocie Energii Atomowej i o wystąpieniu z tej nietypowej z wielu względów organizacji międzynarodowej nie wspomina również art. 227k⁴¹. Trzeba wprawdzie przyznać, że TEWEA nie zawiera przepisu, który wyraźnie zezwalałby na wystąpienie ze Euratomu, a tym samym aktualność zachowują w odniesieniu do tej Wspólnoty uwagi dotyczące jednostronnego wypowiedzenia traktatu, zgłaszane w stosunku do UE przed 1 grudnia 2009 r. Objętość artykułu nie pozwala niestety na osobne rozpatrzenie tej kwestii, a zwłaszcza ewentualnej dopuszczalności wystąpienia z EWEA z jednoczesnym kontynuowaniem członkostwa w UE lub odwrotnie. Projektodawca uzasadnia jednak swoje stanowisko w następujący sposób: „*Przepisy dotyczące Unii Europejskiej dotyczą także Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, która pomimo odrębności prawnej jest ściśle związana z Unią Europejską zasadą tożsamości instytucjonalnej oraz zasadą spójności procesu decyzyjnego*”⁴². Polska stała się członkiem EWEA na mocy art. 2 Aktu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej, siedmiu państw Europy Środkowo-Wschodniej, Malty oraz Cypru do UE, stanowiącego część Traktatu akcesyjnego z Aten z 16 kwietnia 2003 r.⁴³ Wypowiedzenie

41 EWEA stanowi odrębną od UE organizację międzynarodową, jednak jej członkami są wszystkie państwa członkowskie Unii oraz tylko te państwa. Członkostwo w EWEA jest zatem członkostwem powiązaniem i uzależnionym od członkostwa w UE.

42 Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 1997 r., s. 7.

43 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 90, poz. 864).

„traktatów” byłoby formalnie wypowiedzeniem traktatu akcesyjnego, tym samym o ile zakres wypowiedzenia nie zostałby ograniczony, nawet pod rygorem art. 50 TUE pojawiłby się problem jednoczesnego wystąpienia z EWEA, czego TEWEA nie przewiduje. Jednakże w świetle konkluzji artykułu wysuwanie jakichkolwiek postulatów *de lege ferenda* w tej materii wydaje się bezprzedmiotowe. Tym bardziej, ze względu na brak odpowiednika art. 50 TUE w TEWEA, trudno wymagać od ustrojodawcy uwzględnienia Euratomu w art. 227k.

Trzeci argument przeciwko wprowadzeniu jakiegokolwiek przepisu do polskiej Konstytucji, który wyraźnie odnosiłby się do kwestii wystąpienia z UE, jest następujący: art. 227k dublowałby art. 89 ust. 1 obowiązującej Konstytucji. Zanim jednak przejdę do szczegółowego uzasadnienia postawionego zarzutu, wydaje mi się konieczne ponowne odnotowanie, że art. 50 TUE przewiduje zasadniczo dwuetapowe wystąpienie z Unii. Pierwszym etapem – co już zaznaczyłem – ma być notyfikacja zamiaru wystąpienia Radzie Europejskiej. Notyfikacja wypowiedzenia umowy międzynarodowej, która sama dopuszcza jej wypowiedzenie, takiej jak TUE, wystarcza zazwyczaj do wywołania skutków prawnych, pod warunkiem jej prawidłowego dokonania zgodnie m.in. z art. 65, 67 i 78 KPT. W przypadku TUE wymagane jest prowadzenie negocjacji w celu zawarcia umowy międzynarodowej i ów drugi etap podlega regułom prawa zwyczajowego, którym poddane jest wciąż zawieranie umów międzynarodowych między państwami a organizacjami międzynarodowymi. Oczywiście jest przy tym, że wskutek zawarcia umowy o wystąpieniu z UE państwo występujące zostałoby związane nowymi, ustalonymi w niej postanowieniami.

Konstytucja RP przewiduje w art. 89 ust. 1 procedurę nie tylko zawarcia, ale także wypowiedzenia traktatu dotyczącego przystąpienia do organizacji międzynarodowej. Dodać należy – co okaże się kluczowe – że kompetencja w zakresie wypowiedzenia umowy międzynarodowej należy do Prezydenta RP⁴⁴. Jest ponadto jasne, że art. 90 Konstytucji dotyczy szczególnego rodzaju umów konstytuujących organizacje międzynarodowe, którym państwo

przekazuje część swoich kompetencji. Art. 90 nie przewiduje procedury wypowiedzenia takiej szczególnej umowy, gdyż jest ona właśnie uregulowana w art. 89. Nie można przy tym w pełni zgodzić się z argumentem W. Czaplińskiego, zdaniem którego wypowiedzenie umowy międzynarodowej, ratyfikowanej za uprzednią zgodą wyrażoną w referendum akcesyjnym, możliwe jest jedynie w drodze tzw. *actus contrarius*, tj. wyłącznie w ponownym referendum dotyczącym wypowiedzenia umowy⁴⁵. Brak jest bowiem ku temu przesłanek konstytucyjnych. Przeciwnie, art. 89 dotyczy wyraźnie zarówno przystąpienia do organizacji międzynarodowej, jak i wystąpienia z jej struktur, natomiast ustrojodawca nie wypowiada się w art. 90 o wystąpieniu, a jedynie o przekazaniu kompetencji danej organizacji. Wydaje się zresztą, że skoro dla przekazania kompetencji organów państwa organizacji międzynarodowej – co wszak słusznie podlega obostrzonej kontroli – Konstytucja wymaga zgody kwalifikowanej, tym bardziej dla przywrócenia organom państwowym ich pierwotnych kompetencji tryb ten nie powinien być wymagany.

Tak więc uchwalenia ustawy wymaga *de lege lata* wypowiedzenie – tj. w większości przypadków sama notyfikacja – umowy międzynarodowej, dla której ratyfikacji była wymagana zgoda ustawowa. Omalwany projekt zmiany Konstytucji nie przewiduje uchylecia art. 89 (ani tym bardziej art. 133 ust. 1), a zarazem proponuje dla UE wprowadzenie w cytowanym art. 227k osobnego trybu wystąpienia z Unii, pomijając przy tym całkowicie, że art. 89 będzie mógł nadal być zastosowany do wypowiedzenia Traktatu akcesyjnego z Aten. Proponowany art. 227k dotyczy wszak jedynie podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii przez Radę Ministrów, ale nie unieważnia on kompetencji Prezydenta RP do dokonania aktu w sferze międzynarodowoprprawnej – za zgodą, o której mowa w art. 89 Konstytucji.

Wobec powyższego, nasuwa się pytanie, czy art. 227k w zakresie wypowiedzenia umowy międzynarodowej konstytuującej UE miałby stanowić *lex specialis* względem art. 89 ust. 1, czy też miałby go w jakiś sposób uzupełniać. Wykładnia systemowa

44 Art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP.

45 Por. W. Czapliński, dz. cyt., s. 213.

skłania ku temu, by uznać art. 227k za wyłączający zastosowanie art. 89 do jednej kategorii umów – dotyczących członkostwa w UE. Nie można jednak wykluczyć związanych z tym kontrowersji. Najważniejsza i samoistnie się nasuwająca jest związana z faktem, że w dwuetapowej procedurze wystąpienia w art. 227k, projektodawca nie przewidział aktu wywołującego skutki międzynarodowoprawne, tj. wypowiedzenia umowy. Omawiany przepis reguluje jedynie decyzję Rzeczypospolitej Polskiej *pro foro interno*, oraz warunki ratyfikacji umowy o wystąpieniu z Unii, która, jak już wskazałem, w przypadku zakończenia negocjacji fiaskiem, w zasadzie nie byłaby konieczna dla wystąpienia z UE. Art. 227k pomija natomiast wypowiedzenie. Sam projektodawca twierdzi zresztą: „Po uzyskaniu takiej zgody Rada Ministrów może notyfikować zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej”⁴⁶. Pojawia się zatem możliwość kolizji między dwoma trybami – przewidzianym dla podjęcia decyzji o wystąpieniu, oraz właściwym dla

władzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”, „zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa”, „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Być może większe zaufanie do władzy ustawodawczej niż wykonawczej, jak i niewypowiedziane postulaty legitymizmu demokratycznego decydują o przyznaniu Sejmowi kontroli nad wykonywaniem właściwych Radzie Ministrów kompetencji, ale zaproponowana regulacja nie wytrzymuje krytyki. Skutki decyzji RM mogą mieć wprawdzie doniosłość w sferze ustawodawczej, m.in. poprzez udział przedstawicieli RM w posiedzeniach Rady Unii Europejskiej, ale kontroli tej kompetencji poświęcono osobną ustawę⁴⁷. Zgodnie z art. 2 wspomnianej ustawy, RM jest zobowiązana do współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE, ale pomijając spór o to, czy przez owe sprawy rozumieć należy także wystąpienie z Unii – który wydaje się łatwy do roz-

Polska nie mogłaby uchylić się od wykonania umowy o wystąpieniu, uzasadniając to sprzecznością umowy z Konstytucją.

wypowiedzenia umowy międzynarodowej na podstawie art. 89 Konstytucji. Proponowany art. 227c przewiduje bowiem wyraźnie surowsze wymogi dla udzielenia zgody. Tryb z art. 89 nie tylko nie przewiduje referendum, ale i tryb uchwalenia ustawy jest w tym przypadku trybem zwykłym.

Czwartą przyczyną krytyki art. 227k jest propozycja oddania w gestię Sejmu – a następnie, zgodnie z art. 227c, pod obrady Sejmu i Senatu bądź alternatywnie narodu wypowiadającego się w referendum, zgody na podjęcie określonej decyzji przez Radę Ministrów oraz pośrednio – na dokonanie wypowiedzenia Traktatu akcesyjnego przez Prezydenta RP. Rada Ministrów, zgodnie z art. 146 Konstytucji m.in. „pro-

strzygnięcia na korzyść zdania pozytywnego – należy zauważyć, że RM nie mogłaby „z dnia na dzień”, do tego samodzielnie, doprowadzić do wystąpienia z Unii, ze względu na złożony tryb wystąpienia i konieczność ratyfikacji umowy dotyczącej warunków wystąpienia. W każdym razie krytycznie należy ocenić propozycję poddania decyzji RM pod referendum ogólnokrajowe, gdyż narażałoby to proces decyzyjny Rady Ministrów na całkowity paraliż. Paradoksalnie również byłoby to niewskazane ze względu na możliwość całkowitego pominięcia – przy dwukrotnym zastosowaniu procedury z art. 227c – Senatu w procesie decyzyjnym dotyczącym wystąpienia z UE.

⁴⁶ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 1997 r., s. 13.

⁴⁷ 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. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).

Jak już wspomniałem, tryb zatwierdzenia i notyfikacji decyzji o wystąpieniu z Unii przewiduje także art. 22a zmienionej od 13 lutego 2011 r. ustawy o umowach międzynarodowych. Abstrahując od analizy nowego przepisu pod kątem jego zgodności z obowiązującą Konstytucją oraz jego współobowiązania z art. 50 TUE, warto zauważyć sam fakt regulacji trybu wystąpienia na poziomie ustawy. *Prima facie* zmiana ta jest zgodna z art. 50 TUE, jako że reguluje ona wewnątrzustrojowy tryb podjęcia decyzji o wystąpieniu. Projekt owej decyzji ma być przedłożony Prezydentowi po jego przyjęciu przez RM, ale dopiero „po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”. Tym samym, jako że art. 22a ogranicza się do uregulowania notyfikacji (dokonywanej przez Prezesa Rady

występowania z UE. Mogłoby się zatem zdarzyć, że wyniki dwóch następujących po sobie referendum byłyby różne⁴⁸. Pomijając kwestię kosztów dwóch referendum, należy zastanowić się, czy np. udzielenie Prezesowi Rady Ministrów mandatu do notyfikowania Radzie Europejskiej zamiaru wystąpienia i tym samym podjęcia żmudnych negocjacji przez Radę Ministrów, a następnie referendalny (ale równie dobrze parlamentarny) sprzeciw wobec ratyfikacji względnie korzystnej umowy międzynarodowej nie oznaczałby konieczności wycofania notyfikacji, ze wszystkimi tego politycznymi i dyplomatycznymi skutkami. Należy bowiem pamiętać, że brak zgody na ratyfikację, wyrażony w referendum (wskutek braku wymaganej zwykłej większości), jest w świetle

Ratyfikacja umowy międzynarodowej ustalającej warunki wystąpienia Polski z UE musiałaby nastąpić równocześnie lub po przywróceniu Konstytucji do stanu sprzed nowelizacji.

Ministrów), nie przesądzając trybu ewentualnych negocjacji RM z Radą Europejską, zasadniczo przewiduje on dwustopniową procedurę wystąpienia. Czy zatem wobec jej ustawowej regulacji konieczne jest dodatkowe jej wysłowienie w tekście Konstytucji? Wydaje się to mocno wątpliwe.

Piąty powód sprzeciwu wobec zmiany istniejącego *status quo* w zakresie wystąpienia z Unii jest powiązany z dwoma argumentami poprzednimi. Jeśli bowiem uznać, że art. 227k wyłącza całkowicie w stosunku do UE zastosowanie art. 89 Konstytucji, do czego należałoby się skłonić na podstawie wykładni systemowej, pojawiłby się zgoła inny problem – dotyczący dublowania trybu w ramach samego art. 227k. Trudno przypuszczać, aby dwukrotne odwołanie w omawianym przepisie do art. 227c było przypadkowe. Oto zatem projektodawca proponuje, aby Sejm dwukrotnie decydował o trybie – w pierw podjęcia decyzji na forum Rady Ministrów – a następnie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy wieńczącej proces

proponowanego art. 227c ust. 4 wiążący⁴⁹. Również zwykły sprzeciw Sejmu i Senatu musiałby oznaczać konieczność wycofania notyfikacji – co jednak moim zdaniem nie musi oczywiście stanowić samo w sobie wady zaproponowanego rozwiązania.

Szósty argument przemawiający za krytyką omawianego projektu, dotyczy kontrowersyjnej kwestii kompetencji Prezydenta RP co do momentu podjęcia decyzji o ratyfikacji umowy międzynarodowej. Jak wiadomo, obowiązująca Konstytucja nie wyznacza Prezydentowi w tym zakresie żadnego terminu, co jest zrozumiałe z punktu widzenia istoty wielostronnych

48 Jest to tym bardziej prawdopodobne, że referendum udzielające zgody na decyzję RM o wystąpieniu mogłoby zostać podjęte bez rozmysłu lub pod wpływem wyłącznie emocji, natomiast drugie – następujące już po wynegocjowaniu np. dotkliwych finansowo skutków wystąpienia – mogłoby odbywać się już w całkiem innej atmosferze.

49 Podobnie jest w przypadku art. 125 ust. 3 i art. 235 ust. 6 Konstytucji RP.

umów międzynarodowych. Ich wejście w życie jest bowiem często obwarowane odpowiednią liczbą ratyfikacji i niewątpliwym elementem suwerenności państwowej jest możliwość decydowania przez głowę państwa o czasie ratyfikacji traktatu w zależności od przystępowania (a częściej nieprzystępowania) określonych państw do danej umowy⁵⁰. W dodatku zgodnie z art. 133 ust. 2 Konstytucji, Prezydentowi przysługuje przed dokonaniem ratyfikacji wniosek o przeprowadzenie przez Trybunał Konstytucyjny prewencyjnej kontroli umowy międzynarodowej co do jej zgodności z Konstytucją. Trybunał Konstytucyjny nie jest związany w tej mierze żadnym terminem na rozpoznanie sprawy, a jego pozytywny wyrok, w odróżnieniu od prewencyjnej kontroli ustawy, nie wiąże głowy państwa. Jest to zresztą wobec powyższych uwag na temat uprawnień Prezydenta zupełnie zrozumiałe. Wszystko to jednak skłania do uznania, że procedura wystąpienia z UE może zostać zablokowana również tuż przed ratyfikacją umowy – co notabene w tej sytuacji osłabia również sens instytucji fakultatywnych referendum⁵¹.

Ostatni, siódmy argument jest z pewnością najbardziej dyskusyjny i dotyczy konsekwencji ewentualnego uznania przez Trybunał Konstytucyjny za sprzeczną z Konstytucją umowy dotyczącej warunków wystąpienia. Rozmiar artykułu nie pozwala na przeanalizowanie wszystkich nasuwających się przy tym wątpliwości. Z całą pewnością w przypadku negatywnego wyniku kontroli prewencyjnej dokonywanej w trybie art. 133 ust. 2, ratyfikacja umowy byłaby niedopuszczalna. W takim przypadku skutek orzeczenia Trybunału byłby *de facto* tożsamy ze zwykłą odmową ratyfikacji przez Prezydenta, z różnicą wynikającą z mocy argumentów wyroku jako wskazówek negocjacyjnych dla Rady Ministrów. Natomiast większe wątpliwości nasuwają potencjalne konsekwencje uznania za niekonstytucyjną umowy dotyczącej warunków wystąpienia z UE już po jej ra-

tyfikacji. Z całą pewnością kontrola formalnej zgodności wystąpienia z Unii z Konstytucją, tj. ze wzorcem z art. 227k, byłaby dopuszczalna i nie powinna budzić kontrowersji. Problem natomiast pojawia się w związku z ewentualnością uznania niektórych materialnych postanowień omawianej umowy za niezgodne z Konstytucją. W obu sytuacjach – naruszenia zarówno proceduralnych, jak i materialnych norm Konstytucji – należałoby wypowiedzieć umowę o warunkach wypowiedzenia w przewidzianym przez nią samą trybie, a w braku jakichkolwiek postanowień w tej kwestii znów pojawiłby się problem dopuszczalności jednostronnego wypowiedzenia traktatu na podstawie art. 56 ust. 1 KPT. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 27 KPT, „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu”⁵². Polska zatem – także ze względu na treść art. 9 Konstytucji – nie mogłaby w świetle prawa międzynarodowego uchylić się od zobowiązań wynikających z umowy o wystąpieniu, uzasadniając to sprzecznością danej umowy z Konstytucją. Pojawiłby się zatem w tym hipotetycznym przypadku niezwykle skomplikowany problem na styku prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego publicznego, którego rozstrzygnięcie domagałoby się osobnej analizy.

Oczywiście warto postawić pytanie o podstawę, tj. wzorzec kontroli możliwy do zastosowania przez Trybunał Konstytucyjny przy ewentualnym orzeczeniu o niekonstytucyjności umowy o warunkach wystąpienia Polski z UE. Z całą pewnością podstawy tej nie mogłoby stanowić wystąpienie jako takie, natomiast trzeba zauważyć, że jeśli wystąpieniu temu nie towarzyszyłaby ponowna zmiana Konstytucji w zakresie usunięcia art. 227a (a wraz z nim w zasadzie całego Rozdziału Xa), Trybunał mógłby dostrzec tę wewnętrzną sprzeczność i orzec niezgodność wynegocjowanej umowy z wymienionym przepisem. Ponadto niezgodne z Konstytucją mogłyby okazać się normy intertemporalne związane z ochroną praw nabytych – choć trzeba pamiętać, że treść umowy

50 Tytułem przykładu można podać choćby rozciągnięty w czasie i politycznie uwarunkowany proces ratyfikacji Traktatu z Lizbony – w szczególności w Polsce i Czechach; por. także np.: G. von Glahn, dz. cyt., s. 486–487.

51 Wiążąca moc wyniku referendum co do zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej nie unieważnia sporu o związanie nią także Prezydenta RP.

52 Art. 27 zd. 2 KPT odwołuje się wprawdzie do art. 46, lecz dotyczy on jedynie formalnych wad przy zawieraniu umowy międzynarodowej, np. braku umocowania organu krajowego do jej zawarcia.

o wystąpieniu nie jest zdeterminowana ani przepisem art. 50 TUE, ani proponowanym art. 227k. Co jednak najważniejsze – wystąpienie mogłoby okazać się niezgodne z Konstytucją, gdyby wzorcem miał być nowy art. 227. Przepis ten dotyczy w swoim proponowanym brzmieniu nowych kompetencji NBP i jak zaznaczyłem we wprowadzeniu, zmienia m.in. jego kompetencje oraz umiejscawia ten organ w strukturze ESBC. Brak zmiany Konstytucji przy jednoczesnej ratyfikacji umowy o wystąpieniu z UE mógłby – w zależności od umówionego terminu wystąpienia – spowodować tymczasowo, że NBP nie odpowiadałby za wartość polskiego pieniądza⁵³, nie posiadałby wyłącznego prawa emisji pieniądza, jak i nie miałby podstaw do ustalania i realizowania polityki pieniężnej. W tym samym okresie nie istniałaby również RPP⁵⁴.

Wszystkie powyższe skutki zmuszają do konstatacji, że ratyfikacja umowy międzynarodowej ustalającej warunki wystąpienia Polski z UE musiałaby nastąpić równocześnie lub po zmianie Konstytucji, polegającej na jej przywróceniu do stanu sprzed nowelizacji⁵⁵. Oczywiście, założeniem zasadniczym jest w tej mierze wejście w życie wszystkich zmian zaproponowanych w omawianym projekcie. Jeśliby jednak ów warunek został spełniony, pojawiłby się problem z ową jednoczesną reformą konstytucyjną i przebiegiem ratyfikacji umowy dotyczącej warunków wystąpienia. Rada Ministrów bowiem, która byłaby uprawniona do prowadzenia negocjacji, nie posiada, zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji, inicjatywy w zakresie projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Inicjatywa taka przysługuje wyłącznie 1/5 ustawowej liczby posłów, Senatowi lub Prezydentowi. Wprawdzie współpraca RM z Sejmem i Senatem, wymuszona przywołaną ustawą o ich współdziałaniu, mogłaby stanowić forum dla wypracowania właściwego projektu (poselskiego lub senackiego), ale należy przy tym uwzględnić także istotne ryzyko dyskontynuacji prac Sejmu i związane

z tym perturbacje spowodowane odsunięciem w czasie wymaganej reformy Konstytucji.

Poza prowadzonymi rozważaniami, ze względu na nadzwyczaj obszerną materię problemu, trzeba pozostawić kwestię skutków wystąpienia Polski z UE dla obowiązywania w Polsce umów międzynarodowych zawartych przez UE z państwami lub organizacjami międzynarodowymi. Zaznaczyć jedynie należy, że o ile wystąpienie nie spowodowałoby zmiany obowiązywania tzw. umów mieszanych, tj. zawieranych jednocześnie przez Unię, jak i przez państwa członkowskie, o tyle zasadniczo ustałyby skutki umów międzynarodowych zawartych przez UE, jako że ich postanowienia, należące do prawa wtórnego Unii i stanowiące część jej *acquis*, nie stanowiłyby już dla Polski prawa przez nią stanowiącego w rozumieniu art. 91 ust. 3 obowiązującej Konstytucji. Jak już jednak wskazałem, kwestia sukcesji Polski w stosunkach międzynarodowych w odniesieniu do zawartych traktatów stanowi odrębny problem, niezwiązany bezpośrednio z omawianym zagadnieniem.

6. Podsumowanie

Wszystkie wymienione problemy konstytucjonalizacji wystąpienia z Unii Europejskiej skłaniają ku tezie, zgodnie z którą wprowadzanie zmian do Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., polegających na bezpośrednim wyrażeniu w jej tekście dopuszczalności i trybu wystąpienia z Unii Europejskiej, jest niewskazane. Nie oznacza to identycznej oceny innych postulatów *de lege ferenda* związanych ze zmianą Konstytucji spowodowaną członkostwem w UE. Istnieje mimo wszystko obszerna materia konstytucyjna, która domaga się niezbędnych zmian w związku z planowanym przyjęciem waluty euro. Z kolei co do zmian niekoniecznych, a ewentualnie pożądaných, można spierać się o celowość zamieszczenia w Konstytucji osobnego rozdziału poświęconego członkostwu w UE. Na część problemów związanych z konstytucjonalizacją członkostwa w Unii już wskazałem – w podsumowaniu jedynie ograniczę się do stwierdzenia, że nie całkiem bezzasadne jest wprowadzenie pewnych zmian w Konstytucji – zwłaszcza w zamieszczonym w niej katalogu źródeł prawa.

53 Por. art. 227 ust. 1 zd. 2 Konstytucji RP *a contrario*; omawiany projekt zmiany Konstytucji zawiera postulat usunięcia przywołanego przepisu.

54 Por. art. 227 ust. 2 i 6 Konstytucji RP *a contrario*.

55 Mogłoby to stanowić jednak okazję do dalszych zmian, np. do dekonstytucjonalizacji NBP, której potrzebę omawia np.: Ł. Żukowski, dz. cyt., s. 372.

Krytycznie ocenić jednak trzeba koncepcję konstytucjonalizacji instytucji wystąpienia z Unii i w tej mierze można stwierdzić, że obowiązujące *status quo* dotyczące wypowiedzenia umowy międzynarodowej, wraz z normą traktatową z art. 50 TUE oraz odpowiednią, znowelizowaną regulacją ustawy o umowach międzynarodowych, daje wystarczającą podstawę do ewentualnego wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Przedłożony Marszałkowi Sejmu projekt ustawy o zmianie Konstytucji, w zakresie, w jakim reguluje omawianą instytucję, nie jest w moim

przekonaniu wolny od błędów, zarówno o zasadniczym, jak i formalnym charakterze. Wypada mieć nadzieję, że planowanej i nieuniknionej zmianie Konstytucji, z uwagi na jej szczególną doniosłość, towarzyszyć będzie dalsza debata przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego, międzynarodowego i europejskiego, jak i że wyłącznym uzasadnieniem uzupełnienia ustawy zasadniczej o instytucję wystąpienia z Unii nie będzie sam fakt zamieszczenia odpowiedniej klauzuli wystąpienia w zreformowanym tekście Traktatu o Unii Europejskiej.