

Próba zmiany art. 90 Konstytucji RP z 1997 r.

1. W dniu 1 października 2021 r. do Sejmu RP wpłynął poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. sygnowany podpisami posłów Koalicji Obywatelskiej. Jako przedstawicielkę wnioskodawców wskazano posłankę Małgorzatę Kidawę-Błońską. Projekt opatrzony był 4-stronicowym Uzasadnieniem¹. Tego samego dnia projekt skierowany został do opinii Biura Legislacyjnego oraz wstępnej opinii Biura Analiz Sejmowych (tu w zakresie zgodności z prawem Unii Europejskiej). W dniu 6 października projekt skierowany został do konsultacji (SN, PG, NRA, KRRP i RDS). Był to 25. z kolei projekt nowelizacji Konstytucji od czasu jej wejścia w życie, a trzeci w IX kadencji Sejmu. Zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP² projekt ustawy o jej zmianie może przedłożyć co najmniej $\frac{1}{5}$ ustawowej liczby posłów (minimum 92 podpisy).

Wniesiony projekt opisany został jako dotyczący wprowadzenia nowego przepisu w zakresie wypowiedzania przez Polskę umów międzynarodowych przekazujących organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, o których mowa w art. 90 Ustawy Zasadniczej. Przepisy art. 1 projektu stanowiły, że w art. 90 Konstytucji RP po jego ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu: „5. Wypowiedzenie umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, wymaga zgody wyrażonej w ustawie uchwalanej przez Sejm większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów albo w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125. Przepis ust. 4 stosuje się odpowiednio”. Przepis art. 2 projektu przewidywał zaś, że „ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia”. Przywołanie art. 90 ust. 1 oznaczało, że chodzi właśnie o umowę międzynarodową, na podstawie której Rzeczpospolita Polska przekazała organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, przywołanie zaś ust. 4 oznaczało odpowiednie stosowanie przepisu, zgodnie z którym uchwałę w sprawie wyboru trybu (ustawowego albo referendalnego) wyrażenia zgody na ratyfikację (tu odpowiednio – wypowiedzenie) podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

* Prof. dr hab. Andrzej Szmyt, emerytowany prof. Uniwersytetu Gdańskiego, ORCID: [0000-0003-3101-4838](https://orcid.org/0000-0003-3101-4838).

¹ Nr ewid.-EW-020-665/21; projekt bez nadanego jeszcze numeru jako druku sejmowego.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); Konstytucję zmieniono dotychczas 2-krotnie: w dniu 8 września 2006 r. – w zakresie art. 55 oraz w dniu 7 maja 2009 r. – w zakresie art. 99.

2. Formalnoprawna inicjatywa z dnia 1 października 2021 r. była realizacją inicjatywy politycznej z dnia 18 września 2021 r., kiedy to na konwencji krajowej Platformy Obywatelskiej jej lider Donald Tusk zaproponował prezesowi Prawa i Sprawiedliwości Jarosławowi Kaczyńskiemu wspólne przedsięwzięcie w postaci wpisania do art. 90 Konstytucji zasady, że dla „wypowiedzenia” umowy (zawartej w trybie tegoż artykułu Ustawy Zasadniczej) potrzebna byłaby – zarówno w Sejmie, jak i w Senacie – większość $\frac{2}{3}$. Inicjatywa polityczna miała tu w tle ocenę, że ugrupowanie rządzące dąży do opuszczenia Unii Europejskiej przez Polskę i stanowiło rodzaj testu intencji w sytuacji, gdy – na mocy ustawy zwykłej – możliwe byłoby opuszczenie Unii Europejskiej „w ciągu jednej nocy”.

W dniu 22 września 2021 r. lider Porozumienia Jarosław Gowin na konferencji prasowej zadeklarował gotowość do prac nad zaproponowaną zmianą, choć jednocześnie zaproponował szefom wszystkich ugrupowań parlamentarnych, aby podjąć prace nad zmianami w Konstytucji – dotyczącymi członkostwa Polski w Unii Europejskiej – w oparciu o projekt sejmowej Komisji Nadzwyczajnej z 2011 r., którą wówczas kierował i która wypracowała projekt odrębnego rozdziału „unijnego” w Konstytucji RP, w tym przewidującego wymóg większości $\frac{2}{3}$ głosów w przypadku decyzji o wyjściu Polski z Unii Europejskiej.

W perspektywie politycznej nieodległej przeszłości należałoby też – dla dokładności – wspomnieć o inicjatywie wpisania do Konstytucji RP członkostwa w Unii Europejskiej, zgłoszonej na konferencji prasowej w Sejmie w dniu 2 kwietnia 2019 r. przez lidera Polskiego Stronnictwa Ludowego Władysława Kosiniaka-Kamysza. Apelował on o poparcie dla idei dopisania w Konstytucji jednego artykułu (227a) w brzmieniu: „Rzeczpospolita jest członkiem Unii Europejskiej, która szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, realizuje zasadę pomocniczości, demokratycznego państwa prawnego, równości obywateli oraz poszanowania godności obywatela”. Nie doszło jednak do przedłożenia Sejmowi projektu ustawy o zmianie Konstytucji³.

Wskazane tło polityczne znalazło również swe odzwierciedlenie w Uzasadnieniu wniesionego projektu ustawy o zmianie Konstytucji. Jak stwierdzono, konieczność regulacji jawi się „w odpowiedzi na pojawiające się w przestrzeni publicznej głosy atakujące nasze członkostwo w Unii Europejskiej”, a proponowane zmiany „pozwolą także na powstrzymanie lub ograniczenie dążenia przez wąską grupę populistycznych sceptyków do rozpoczęcia procedury wystąpienia”.

3. Jak podkreślono w Uzasadnieniu projektu, nowy przepis jest celowy, jako że art. 90 Konstytucji RP w dotychczasowym brzmieniu „nie przewiduje szczególnego trybu wypowiedzenia” umowy zawartej na jego mocy. Jak stwierdzono – „w obecnym

³ W wymiarze medialnym aspekty polityczne zob. – M. Kolanko, *Tusk wyznacza nowy kierunek PO*, „Rzeczpospolita” z 20 września 2021 r.; G. Osiecki, T. Żółciak, *Wysyp pomysłów na gwarancję członkostwa*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 21 września 2021 r.; P. Wroński, I. Szpala, *Czy warto ruszać konstytucję*, „Gazeta Wyborcza” z 21 września 2021 r.; M. Kolanko, *Konstytucja jako test*, „Rzeczpospolita” z 23 września 2021 r.

stanie prawnym wypowiedzenie rzeczzonego rodzaju umów odbywa się na podstawie ogólnej zasady wyrażonej w art. 120 Konstytucji RP, zgodnie z którym Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”. Zdaniem projektodawców, procedura wypowiedzania tego rodzaju umów międzynarodowych powinna być „tożsama” z trybem przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów państwowych. Zmiana pozwoliłaby wzmocnić gwarancję, że decyzja w przedmiotowym zakresie będzie stanowiła „ugruntowaną” wolę większości, a nie w sposób przewidziany dla procedowania ustaw zwykłych. Analogiczność procedur (symetryczność) zawierania i wypowiedzania wspomnianych umów tłumaczy się też tym, że są równie istotne i rodzą równie daleko idące konsekwencje. Wnioskodawcy projektu podkreślili więc, że chodzi zarówno o taką samą większość kwalifikowaną w obu izbach parlamentu, jak i stworzenie możliwości wypowiedzenia się przez Naród w drodze referendum w tak kluczowej materii.

Poza *stricte* prawnym punktem widzenia wnioskodawcy przywołali w Uzasadnieniu argument znaczenia społecznego. W referendum akcesyjnym Polski do Unii Europejskiej w 2003 r. za ratyfikacją traktatu opowiedziało się bowiem 77% głosujących, a również obecne badania opinii publicznej wskazują na wysoki poziom poparcia dla udziału Polski w Unii Europejskiej. Członkostwo unijne postrzegane jest jako gwarantujące trwałe zakorzenienie w kulturze zachodnioeuropejskiej – prawnej, gospodarczej, politycznej i wspierające rozwój kraju szanującego wolność, równość obywateli i praworządność. Proponowana zmiana umacniałaby unijną obecność Polski, służyłaby kontynuowaniu i pogłębianiu polskiego udziału w strukturach i procesach integracyjnych, sprzyjałaby też pewności w międzynarodowym obrocie gospodarczym i statusie prawnym obywateli.

Jak zauważono, projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej, jako że art. 50 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej przewiduje, że każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii⁴.

4. Przywołane nawiązanie do ustawy zwykłej jako formy aktu związanego z procedurą „wypowiedzenia” członkostwa w Unii Europejskiej, ma w tle art. 22a ust. 1-2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych⁵, zgodnie z którymi „do wystąpienia z Unii Europejskiej stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1-2” (art. 22a ust. 1), jak też (art. 22a ust. 2) – „przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jako dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”. Wzmożenie polityczne „poczucia zagrożenia” ma tu w tle obraz praktyki ustawodawczej w ostatnich kilku latach, które trudno określić inaczej niż degradację zasad.

⁴ Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.

⁵ T.j. Dz. U. z 2000 r. poz. 127.

Przepis powyższy był odpowiedzią na wejście w życie z dniem 1 grudnia 2009 r. traktatu lizbońskiego i potrzeby jego krajowej implementacji⁶. W dniu 28 kwietnia 2010 r. sejmowa Komisja ds. Unii Europejskiej wniosła do łaski marszałkowskiej projekt ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁷, której przepis – po uchwaleniu w dniu 8 października 2010 r.⁸ – nowelizował wspomnianą ustawę o umowach międzynarodowych we wskazany sposób.

Dla dokładności należałoby dodać, że wcześniej (w dniu 6 listopada 2009 r.) grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości wniosła do Sejmu projekt ustawy o roli Sejmu i Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej⁹, którego art. 7 stanowił, że „decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej, w rozumieniu art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej, Rzeczpospolita Polska podejmuje w drodze ustawy”; kierując do dalszych prac legislacyjnych przywołany wcześniej projekt komisji sejmowej, Sejm odrzucił wskazany projekt grupy posłów. W obu jednak rozwiązaniach chodziło o większość „zwykłą” w rozumieniu art. 120 zd. 1 Konstytucji.

Również – dla pełności obrazu – należy wskazać, że w dniu 12 marca 2010 r. Senat RP wniósł projekt ustawy dotyczący także możliwości „wystąpienia” Polski z Unii Europejskiej – wprowadzie w dość skomplikowanej i etapowej procedurze, ale za zgodą w formie ustawy uchwalanej w każdej z izb większością $\frac{2}{3}$ głosów. Oznaczałoby to zastosowanie trybu z art. 90 ust. 2 Konstytucji *a contrario*, ale i ten projekt został przez Sejm odrzucony łącznie ze wspomnianym projektem grupy posłów. Można dodać, że za zasadą *actu contrario* do art. 90 ust. 2 Konstytucji opowiadał się (w „Komentarzu do Konstytucji” pod red. L. Garlickiego) Kazimierz Działocha, jednak bez rozwinięcia swego stanowiska; stanowisko to było wówczas w doktrynie odosobnione i – jak wspomnieliśmy – nie podzielił go ustawodawca, nowelizując ustawę o umowach międzynarodowych¹⁰.

Należałoby również zaznaczyć, że przepisy art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych nie stały się dotychczas przedmiotem kontroli ich konstytucyjności ze strony Trybunału Konstytucyjnego, a jedynie na marginesie zakresu stosowania przepisów art. 90 Konstytucji RP Trybunał stwierdził, że „akceptacja tezy o konieczności zastosowania art. 90 Konstytucji do zmiany umowy zawartej w tym trybie skutkowałaby przyjęciem, że także odwrotna operacja («zwrot kompetencji») wymagałaby także takiego trybu, a to przeczyłoby *ratio legis* art. 90 Konstytucji”¹¹.

⁶ Zob. A. Szmyt, *W sprawie projektu tzw. ustawy „kooperacyjnej”*, [w:] A. Szmyt, *Prace Sejmu RP VI i VII kadencji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2015, s. 238.

⁷ Druk sejmowy nr 3000.

⁸ Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

⁹ Druk sejmowy nr 2617.

¹⁰ A. Szmyt, *W sprawie projektu...*, s. 240.

¹¹ Tak w wyroku TK z 26 czerwca 2013 r. w sprawie K 33/12, s. 40; do wyroku zostało zgłoszonych pięć zdań odrębnych, w tym sędziego Marka Zubika (pkt 2 zdania odrębnego), który krytycznie odniósł się do zbyt wąskiej interpretacji przepisów art. 90 ust. 1 Konstytucji w kontekście braku jej zastosowania do ewentualnego „wycofania” (zwrotu) kompetencji, którego skrajnym przypadkiem

Powyższe zmiany i dokonania co do uregulowania omawianej materii w formie ustawy zwykłej były legislacyjną interpretacją stanu, gdy brak było – a jest to sytuacja nadal aktualna – przepisów w Konstytucji, które jasno i wyraźnie przesądzałyby kwestię większości kwalifikowanej jako potrzebnej dla wypowiedzenia umowy zawartej w trybie art. 90 Konstytucji. Potrzeba legislacyjnego przesądzenia sprawy miała u podstaw bardzo istotne znaczenie materii, *de facto* znaczenie ustrojodawcze.

5. Po wejściu w życie przytoczonej regulacji ustawowej doszło jednak jeszcze do – bezskutecznych – prób unormowania materii w drodze nowelizacji Konstytucji. Chodzi tu o 2 projekty ustaw o zmianie Konstytucji – projekt prezydencki z dnia 12 listopada 2010 r.¹² oraz projekt z dnia 26 listopada 2010¹³, którego wnioskodawcami była grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości. Oba projekty miały charakter kompleksowych propozycji uregulowania materii „unijnej” w Konstytucji RP, w których zawarto także propozycje związane z „wystąpieniem” Polski ze struktury Unii Europejskiej. Oba projekty w tejże materii znacząco jednak różniły się od siebie.

Wspomniana kompleksowość obu wniesionych projektów miała u podstaw zarówno fakt, że Konstytucja RP zawiera od początku jej obowiązywania *explicite* jedynie dwa przepisy istotne dla materii unijnej (art. 90 i art. 91 ust. 3), jak i ugruntowane już przekonanie co do potrzeby, granic i meritum pożądanych uzupełnień i zmian w treści obowiązującej ustawy zasadniczej. Wąski zakres regulacji konstytucyjnej wy tłumaczalny jest genezą Konstytucji, jako że ustrojodawca uznał wówczas za możliwe przyjęcie tylko minimum regulacyjnego, które umożliwiałoby akt akcesji. Kompleksowość nowych propozycji wyrażała już konsensus co do tego, by materia unijna stanowiła przedmiot unormowania w jednym, osobnym rozdziale Konstytucji¹⁴. Oba projekty Sejm odesłał po I czytaniu do wspomnianej wcześniej Komisji Nadzwyczajnej (pod przewodnictwem posła Jarosława Gowina)¹⁵, która to Komisja zdecydowała, że oba kompleksowe projekty „unijne” będą rozpatrywane „wspólnie” najpierw w powołanej do tego celu „Podkomisji Nadzwyczajnej”. Mimo

byłoby wystąpienie Polski z Unii Europejskiej. Podkreślmy jednak, że w tymże wyroku Trybunał nie rozwijał wątku trybu właściwego dla zwrotu kompetencji przekazanych na mocy art. 90 organizacji międzynarodowej.

¹² Druk sejmowy nr 3598; *nota bene* wniesienie tego projektu zbiegło się z dniem ogłoszenia omawianej wcześniej ustawy zwykłej z dnia 8 października 2010 r.

¹³ Druk sejmowy nr 3687.

¹⁴ Por. w tej mierze przegląd racji – A. Kuśtra, „*Euronowelizacja*” w *projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 35-37; a także A. Szmyt, *Członkostwo i perspektywy jego rozwoju w UE a projekty zmian Konstytucji RP*, [w:] Z. Witkowski, V. Jirásková (red.), *Aktualne problemy współczesnego konstytucjonalizmu. Europeizacja Konstytucji Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo UMK, Toruń 2014, s. 27-28.

¹⁵ Oficjalna nazwa to „Komisja nadzwyczajna do rozpatrywania projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych”, mająca jako przedmiot swych prac także – poza obu wymienionymi projektami – poselski projekt ustawy z dnia 6 listopada 2009 r. o zmianie Konstytucji RP (druk sejmowy nr 3399) oraz poselski projekt ustawy z dnia 19 lutego 2010 r. o zmianie Konstytucji RP (druk sejmowy nr 2989).

zakończenia prac przez Podkomisję i Komisję, a także odbycia na posiedzeniu Sejmu II czytania projektu nie doszło do dalszego etapu postępowania sejmowego (III czytania i głosowania końcowego), a w konsekwencji oba projekty z upływem kadencji zostały objęte dyskontynuacją prac¹⁶.

6. Prezydencki projekt z dnia 12 listopada 2010 r. o zmianie Konstytucji zawierał w szczególności projekt nowego rozdziału Xa („Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej” – art. 227a-227k), w tym przepisy w interesującej nas materii (art. 227k). Przepisy te przewidywały, że Rada Ministrów podejmuje decyzję o wystąpieniu Rzeczypospolitej z Unii Europejskiej za zgodą wyrażoną w trybie, o którym mowa w art. 227c (ust. 1), nadto że ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody wyrażonej w trybie, o którym mowa w art. 227c (ust. 2), a wreszcie też, że zasady postępowania w sprawie wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej określa ustawa (ust. 3). Przywołany w tych przepisach art. 227c stanowił w swych zasadniczych zrębach (ust. 1-4) odpowiednik obowiązującego art. 90 ust. 2-4 Konstytucji (choć z normatywnymi zmianami), który to art. 90 podlegał uchynieniu; zgodnie z prezydenckim projektem podstawę przekazywania kompetencji na rzecz Unii Europejskiej miałyby stanowić nowe przepisy art. 227b i 227d.

Istotne odesłanie w art. 227k do art. 227c wymaga jego przywołania i charakterystyki. Otóż był on w całej regulacji z rozdziału Xa najobszerniejszy, gdyż zawierał aż 6 ustępów i stanowił, że: 1) ratyfikacja przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej stanowiącej podstawę przekazania kompetencji, o których mowa w art. 227b, wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie albo w referendum ogólnokrajowym, 2) uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, 3) ustawę wyrażającą zgodę na ratyfikację umowy, o której mowa w ust. 1, uchwała Sejm większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, 4) zgoda na ratyfikację zostaje wyrażona, jeżeli w referendum ogólnokrajowym opowiedziała się za nią większość głosujących, 5) ważność referendum ogólnokrajowego stwierdza Sąd Najwyższy, 6) zasady i tryb przeprowadzania referendum określa ustawa.

W propozycji powyższej widać merytoryczne zmiany w porównaniu ze stanem obowiązującym. Przepis ust. 3 odchodził od dotychczas obowiązującego (w art. 90 ust. 2 *in fine*) wymogu większości $\frac{2}{3}$ głosów w Senacie (wprowadzając wymóg większości bezwzględnej), co oznacza odejście od dotychczasowego wymogu bardziej rygorystycznego niż dla zmiany Konstytucji. Przepis nowego ust. 4 znosi dotychczasowy wymóg frekwencji dla ważności referendum, który jest przewidziany w art. 90

¹⁶ A. Szmyt, *Członkostwo i perspektywy...*, s. 31-32.

ust. 3 poprzez odesłanie do art. 125 Konstytucji; przyjęcie większości „głosujących” oznacza również odejście od wymogu surowszego niż w referendum konstytucyjnym z art. 235 ust. 6 *in fine* Konstytucji. Przepisy ust. 5-6 stanowiły w zakresie konstytucjonalizacji materii nowość normatywną.

W szczególności więc widać w propozycji prezydenckiej obniżenie „liczbowych” wymogów z procedury tak ustawowej, jak i referendalnej, zrównujące (w dół) próg ratyfikacji przedmiotowej umowy z tym, który jest przewidziany dla zmiany Konstytucji. Przewidziane większości głosów dla ustawowej zgody na warunki wypowiedzenia przedmiotowej umowy stały się w art. 227k ust. 2 „symetryczne” do wymogów udzielania zgody na ratyfikację umowy przekazującej kompetencje (jak w art. 227c ust. 3), ale przy „złagodzonej” rygorze w stosunku do art. 90 ust. 2 Konstytucji. Zrezygnowanie zaś z dotychczasowego wymogu frekwencji dla wiążącego wyniku referendum upodobiło nową propozycję do procedury referendalnej z art. 235, zatwierdzającego zmianę Konstytucji; było to „równanie w dół” dla uniknięcia niebezpieczeństwa w postaci niewiążącego skutku referendum.

Analizując wcześniej kompleksowo cały projekt prezydencki, wskazywałem już¹⁷, że przepisy art. 227k regulować miały „wystąpienie” Polski z Unii Europejskiej zgodnie z postanowieniami traktatów stanowiących podstawę Unii; traktat z Lizbony wyraźnie przyznał państwom członkowskim prawo wystąpienia z Unii Europejskiej i szczegółowo unormował postępowanie w tej sprawie. W myśl traktatów wystąpienie ze struktury unijnej obejmuje 3 etapy: 1) podjęcie przez państwo członkowskie decyzji w sprawie wystąpienia, 2) notyfikację przez państwo członkowskie zamiaru wystąpienia, 3) zawarcie umowy międzynarodowej, określającej warunki wystąpienia danego państwa z Unii Europejskiej. W myśl zaproponowanego w projekcie przepisu (art. 227k) decyzja o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii wymaga zgody wyrażonej w trybie analogicznym jak przy przekazywaniu kompetencji na rzecz Unii Europejskiej; po uzyskaniu takiej zgody Rada Ministrów może notyfikować zamiar wystąpienia Polski z Unii. Ratyfikacja umowy międzynarodowej, określającej warunki wystąpienia, wymaga także zgody wyrażonej w trybie analogicznym do przekazywania kompetencji na rzecz Unii – co jest uzasadnione faktem, że może ona mieć bardzo daleko idące konsekwencje finansowe, gospodarcze i społeczne. Zasady postępowania w sprawie wystąpienia Polski z Unii miałyby określić ustawa.

7. Względy intelektualne, a także *occasio* w postaci tekstu do księgi jubileuszowej Profesora Krzysztofa Wójtowicza nakazują, by na marginesie prezydenckiego projektu ustawy o zmianie Konstytucji (z dnia 12 listopada 2010 r.) wspomnieć, że projekt ten „bazuje” w bardzo dużym stopniu – choć nie całkowicie – na projekcie, stanowiącym rezultat prac 9-osobowego zespołu naukowego powołanego przez Bronisława Komorowskiego w czasie, gdy pełnił on jeszcze – przed późniejszą prezydenturą – urząd Marszałka Sejmu. Marszałek Bronisław Komorowski powołał

¹⁷ *Ibidem*, s. 45.

bowiem w dniu 17 grudnia 2009 r. zespół naukowy, którego zadaniem było przygotowanie propozycji zmian w Konstytucji RP w zakresie „spraw europejskich”.

W skład powołanego zespołu weszli renomowani przedstawiciele trzech wiodących – dla zakładanej materii zmian – gałęzi prawa: prawa konstytucyjnego, prawa europejskiego i prawa międzynarodowego. Byli to: Jerzy Ciemniewski, Władysław Czapliński, Maria Kruk-Jarosz, Ewa Popławska, Piotr Tuleja, Krzysztof Wojtyczek, Anna Wyrozumski (członkowie) i Krzysztof Wójtowicz (jako przewodniczący zespołu). Taki skład umożliwił wieloaspektowe przeanalizowanie diskutowanych zagadnień i przedłożenie projektu nowelizacji, który mógłby stanowić punkt odniesienia dla przyszłych prac nad zmianą Konstytucji w zakresie materii „unijnej”. Dodajmy, że funkcję sekretarza zespołu pełnił Piotr Radzewicz (wicedyrektor Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu RP). Jak wskazał przewodniczący zespołu, w pracach rozważano i w znacznym stopniu uwzględniono też opinie na temat projektu przedstawione przez Piotra Czarnego i Artura Nowaka-Fara¹⁸. Podkreślił również, że w pracach zespołu wykorzystano doświadczenia sześciu lat polskiego członkostwa w Unii Europejskiej, dorobek ustrojowy innych państw – wyrażony w odpowiednich modyfikacjach konstytucji krajowych, oraz – co niezwykle istotne – w orzecznictwie krajowym sądów konstytucyjnych. Jak konkludował Krzysztof Wójtowicz, „zespół rozważał różne sposoby wprowadzenia postulowanych zmian do tekstu konstytucji. Zdecydował się na umieszczenie większości z nich w wyodrębnionym rozdziale, uznając że wpłynie to korzystnie na spójne i kompleksowe podejście zarówno do aksjologicznych podstaw, jak i wieloaspektowych skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej”¹⁹.

Wersja robocza efektów prac zespołu (z dnia 12 marca 2010 r.) materię „wystąpienia” Polski z Unii Europejskiej zawierała w proponowanym brzmieniu art. 227m Konstytucji; w wersji ostatecznej przepis ten oznaczony był jako art. 227l (bez zmian merytorycznych i redakcyjnych w stosunku do wersji pierwotnej). Należy mocno podkreślić, że w prezydenckim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji (druk sejmowy nr 3598) brzmienie art. 227k, jak wcześniej ukazywaliśmy, było wiernym i bez zmian powtórzeniem propozycji zespołu naukowego²⁰. Na etapie oceny propozycji roboczej Piotr Czarny – sygnalizując wymóg „podwójnej” kwalifikowanej większości w parlamencie tak przy podejmowaniu samej „decyzji” o wystąpieniu, jak i ratyfikacji umowy o „warunkach” wystąpienia – zastanawiał się, czy w tym drugim przypadku (skoro „strategiczna” decyzja została już podjęta) wymóg kwalifikowanej większości (a nie samej „zwykłej” zgody wyrażonej w ustawie) jest rzeczywiście uzasadniony²¹.

¹⁸ K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] P. Radzewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu – Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 5.

¹⁹ *Ibidem*, s. 7.

²⁰ P. Radzewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP...*, s. 12 i 30. Proponowane brzmienie przepisu zespół opatrzył też odpowiednim objaśnieniem (s. 27 oraz 41-42).

²¹ P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (wersja z 12 marca 2010 r.)*, [w:] P. Radzewicz (red.), *Zmiany w Konstytucji RP...*, s. 52-53.

8. Wspomniany wcześniej poselski projekt nowelizacji Konstytucji (zawarty w druku sejmowym nr 3687) z dnia 26 listopada 2010 r. przedłożyła Sejmowi grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości. Również i ten projekt miał charakter kompleksowej regulacji w postaci osobnego rozdziału Xa Konstytucji²², obejmując także materię „wystąpienia” Polski ze struktur unijnych (art. 227b ust. 2). Przepis ten przewidywał, że „Decyzja o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z organizacji międzynarodowej, której Rzeczpospolita przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, lub o odstąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej od tego przekazania w inny sposób wymaga zgody wyrażonej w ustawie uchwalonej w zwykłym trybie”. Przepis ten swymi wymogami istotnie różnił się od treści zawartej w art. 227b ust. 1, dotyczącym „przekazania” kompetencji, gdzie przewidziano dla ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy wymóg większości $\frac{2}{3}$ głosów w każdej z izb (Sejmie i Senacie) w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów).

W odniesieniu do art. 227b ust. 1 wnioskodawcy podkreślili w Uzasadnieniu projektu, że utrzymany zostaje wymóg z dotychczas obowiązującego art. 90 ust. 2 Konstytucji RP. Przepis zaś z ust. 2 dotyczył formy demokratycznej legitymizacji działania „odwrotnego” wobec przekazania kompetencji, czyli odstąpienia od dokonanego przekazania, a w szczególności wystąpienia z organizacji międzynarodowej, której przekazano kompetencje. W tym przypadku wnioskodawcy w Uzasadnieniu akcentują znaczenie ustawy przyjętej w trybie zwykłym (bez większości kwalifikowanej), ponieważ chodzi wtedy tylko o „odzyskanie” przekazywanych kompetencji; nie ma więc – ich zdaniem – żadnych powodów, aby skutki przekazania trwały nadal wbrew woli większości tylko dlatego, że istnieje dostatecznie silna „mniejszość blokująca”. Cytując z Uzasadnienia, „nie ma żadnego uzasadnienia, aby ustawa taka miała być uchwalana w trybie kwalifikowanym – takim, jaki jest wymagany do przekazywania kompetencji. Przekazanie [...] oznacza zmianę jakościowo zbliżoną do zmiany konstytucji, co uzasadnia wymaganie większości kwalifikowanej. Natomiast w świetle demokratycznych standardów suwerenna decyzja państwa o «odzyskaniu» przekazanych kompetencji powinna opierać się na zwykłej większości”²³. Podkreślono przy tym, że przyjęte w projekcie rozwiązanie odzwierciedla stan istniejący, który wynika z treści art. 120 Konstytucji RP. W sprawach m.in. z art. 227b dopuszczono równolegle – na mocy przepisu art. 227e – drogę referendum ogólnokrajowego zgodnie z art. 125 Konstytucji; samą uchwałę w sprawie przeprowadzenia referendum miałyby podejmować Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

9. Jak wcześniej wspominaliśmy, oba projekty – prezydencki i poselski – objęte zostały z końcem kadencji Sejmu działaniem zasady dyskontynuacji prac, ale wcześniej powołana Komisja Nadzwyczajna (do rozpatrzenia projektów ustaw z nimi

²² Szerzej: A. Szmyt, *Członkostwo i perspektywy...*, s. 45-51.

²³ *Ibidem*, s. 48; Uzasadnienie projektu, s. 4.

związanych) zdążyła złożyć Sejmowi sprawozdanie ze swych prac²⁴. Przyjęty przez nią „wstępny” projekt o zmianie Konstytucji zawierał propozycję wprowadzenia do Konstytucji RP całego rozdziału Xa („Członkostwo Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej”). Proponowany w nim art. 227i ust. 1 w zw. z art. 227b stanowił, że decyzję o wystąpieniu Polski z Unii Europejskiej podejmuje Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w trybie właściwym dla ratyfikacji umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska upoważnia Unię Europejską do wykonywania kompetencji organów władzy publicznej w niektórych sprawach – tzn. za zgodą wyrażoną w ustawie, przyjętą przez Sejm i Senat większością $\frac{2}{3}$ głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (senatorów). Jak widać, Komisja Nadzwyczajna opowiedziała się za zachowaniem większości kwalifikowanej, przewidzianej w obowiązujących przepisach Konstytucji RP. Dalsza regulacja przewidywała powtórzenie art. 90 ust. 3-4 Konstytucji (co do dopuszczalności referendum i wyboru przez Sejm odpowiedniego trybu). „Zachowanie” dotychczasowych przepisów Konstytucji oznaczało tym samym odrzucenie propozycji zawartych zarówno w projekcie prezydenckim, jak i poselskim.

Wszystkie 3 projekty (prezydencki, poselski i Komisji Nadzwyczajnej ze sprawozdania o wspólnie rozpatrzonych projektach wniesionych do Sejmu) stanowiły przy tym wyraz przekonania – w interesującym nas zakresie – o celowości zastąpienia dotychczasowej regulacji ustawowej, zawartej w ustawie o umowach międzynarodowych, regulacją rangi konstytucyjnej, wyraźnie określającej ewentualne „wystąpienie” Polski z Unii Europejskiej. Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP, wniesiony do Sejmu w dniu 1 października 2021 r., mieści się w tym samym nurcie myślenia. Niezależnie od tego słuszne byłoby wsparcie dla idei kompleksowej regulacji spraw „unijnych” w osobnym rozdziale Konstytucji RP.

10. Projekt nowelizacji Konstytucji wniesiony w dniu 1 października 2021 r. ma jednak osobliwy „anturaż” prawny, do czego posłowie wnioskodawcy w Uzasadnieniu projektu się nie odnieśli. Zgodnie z art. 228 ust. 6 Konstytucji RP w czasie stanu nadzwyczajnego „nie mogą być zmienione” Konstytucja i niektóre inne – wskazane w przepisie – akty normatywne. Jednym z konstytucyjnych rodzajów stanu nadzwyczajnego jest „stan wyjątkowy”, który Prezydent RP – na wniosek Rady Ministrów – może wprowadzić na części albo na całym terytorium państwa, na czas oznaczony – nie dłuższy niż 90 dni, z możliwością jednorazowego przedłużenia, za zgodą Sejmu, na czas nie dłuższy niż 60 dni (art. 230). W dniu 2 września Prezydent RP rozporządzeniem wprowadził na okres 30 dni stan wyjątkowy na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego²⁵ – w związku ze szczególnym zagrożeniem bezpieczeństwa obywateli oraz porządku publicznego, związanym z sytuacją na granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką

²⁴ Druk sejmowy nr 4450 z dnia 14 lipca 2011 r.

²⁵ Dz. U. z dnia 2 października 2021 r. poz. 1612.

Białorusi. Rozporządzeniem z dnia 1 października 2021 r. Prezydent przedłużył ten stan – z dniem 2 października 2021 r. – na okres kolejnych 60 dni²⁶.

We wcześniejszej literaturze przedmiotu z zakresu postępowania ustawodawczego wskazywano, że przepis konstytucyjny wskazanego typu stanowi sytuacyjno-terytorialne ograniczenie nie tylko dla samego aktu „zmieniania” przepisów konstytucyjnych; jak stwierdzono – zakaz zmiany, jeśli traktować go racjonalnie, „winien być tu interpretowany zapewne jako zakaz prowadzenia w tym kierunku prac ustawodawczych, a więc także przedkładania w tym zakresie projektów ustaw”²⁷. Dla prac w dalszej fazie zaawansowania mogłoby to oznaczać nakaz swoistego „zamrożenia” procedury na określony czas. Alternatywnie stwierdzono jednak w literaturze przedmiotu, że „można też jednak twierdzić, że zakaz dokonywania zmian w tych ustawach oznacza zakaz ich uchwalania, nie pozbawia natomiast skuteczności prawnej samego wniesienia projektu”²⁸, aczkolwiek brak tu także odniesienia do kwestii dopuszczalności „prowadzenia prac” nad projektem.

Doktryna w zasadzie nie rozważała też, jak zinterpretować sytuację, gdy mamy do czynienia ze stanem wyjątkowym, wprowadzonym tylko na części terytorium państwa. Bogusław Banaszak w swym komentarzu do Konstytucji dobitnie – ale tylko ogólnie – stwierdza, że zakaz z art. 228 ust. 6 „jest absolutny i dotyczy wszelkich zmian, bez względu na ich zakres czy uzasadnienie”²⁹. Piotr Winczorek podkreślił gwarancyjny charakter przepisu, chroniącego przed instrumentalnym („pod pretekstem”) dokonaniem zmian ustrojowych³⁰. Krystian Complak zauważa, że na tle zakazu „może się wyłonić wiele praktycznych problemów, np. czy można dokonywać uzupełnień prawodawczych”³¹. Kazimierz Działocha podkreśla, że omawiany zakaz dotyczyłby także – hipotetycznie biorąc – zmiany Konstytucji w drodze „osobnej ustawy konstytucyjnej”, gdyby taka w praktyce ustrojowej brana była pod uwagę jako forma zmiany Konstytucji³². Trochę szersze uwagi przedstawia Sławomir Steinborn, zaznaczając, że chodzi tak o zakaz zmian *sensu stricto*, jak i zakaz uchwalenia nowego aktu w miejsce poprzedniego. Wprost przy tym stwierdza, że „zakaz ten jest

²⁶ Dz. U. z dnia 1 października 2021 r. poz. 1788.

²⁷ Tak A. Patrzalek, A. Szmyt, *Warunki prawne wniesienia projektu ustawy*, [w:] J. Trzcinski (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 148; A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 35.

²⁸ L. Garlicki, Teza 13 do art. 118, [w:] *idem* (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: Komentarz*, t. II, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2001, s. 14 (stan prawny na dzień 31 grudnia 2000 r.). Widoczną rozbieżność punktów widzenia odnotowuje P. Chybalski, Teza 20 do art. 118, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 465.

²⁹ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 1092.

³⁰ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, wyd. drugie – rozszerzone, Liber, Warszawa 2008, s. 431.

³¹ K. Complak, Uwaga 2 do art. 228, [w:] M. Haczkowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2014, s. 585.

³² K. Działocha, Teza 7 do art. 228, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005 (stan prawny na dzień 1 stycznia 2005 r.), s. 15.

niezależny od zakresu terytorialnego wprowadzonego stanu nadzwyczajnego, a więc jest aktualny również w razie, gdy stan ten wprowadzony został na stosunkowo niewielkim obszarze państwa [...]. Można mieć wątpliwości, czy omawiany zakaz jest uzasadniony w odniesieniu do stanu klęski żywiołowej wprowadzonego na terytorium kilku gmin. Trafnie zwraca się bowiem uwagę, że Rada Ministrów, wprowadzając stan klęski żywiołowej na niewielkim terytorium państwa, ma możliwość zablokowania prac nad zmianą Konstytucji [...]"³³.

11. Jak może się wydawać, u podstaw wniesienia projektu z 1 października 2021 r. leży milczące założenie, przyjmowane przez posłów wnioskodawców, o znaczeniu elastycznej praktyki dla zinterpretowania ograniczenia konstytucyjnego prac legislacyjnych, wyrażonego w art. 228 ust. 6 Konstytucji RP. Jako swoistą wskazówkę w tej mierze można chyba przyjąć pierwsze decyzje wewnętrznej sejmowej o skierowaniu projektu do wspomnianych już opinii i konsultacji, mimo – jak się wydaje – braku prawnej pilności dokonania nowelizacji Konstytucji; wymiar polityczny przedsięwzięcia być może jednak modyfikuje tu interpretację sytuacji.

³³ S. Steinborn, Teza 7 do art. 228, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucji RP. Tom II...*, s. 1613; autor przywołuje tu także pracę K. Prokopa, *Stany nadzwyczajne w Polsce w latach 1918-1989. Szkic ustrojowopolityczny*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 35-37.