

BEOS-197/25

Warszawa, 19 marca 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych
(druk sejmowy nr 1077)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W ocenie Wnioskodawców problemem, który należy rozwiązać, jest nieadekwatność wymogów proceduralnych krajowego etapu wystąpienia Polski z Unii Europejskiej w stosunku do rangi i skutków decyzji o wystąpieniu. Zdaniem Wnioskodawców obowiązujące w tym zakresie wymogi określone w prawie polskim (przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z UE jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie – art. 22a ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹, dalej: ustawa o umowach międzynarodowych) w niewystarczającym stopniu respektują zasadę suwerenności Narodu, wyrażoną w art. 4 Konstytucji.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują rozwiązanie problemu za pomocą nowelizacji ustawy o umowach międzynarodowych (art. 1 projektu). Nowelizacja zmierza do wprowadzenia następujących wymogów: (1) przedłożenie Prezydentowi projektu decyzji o wystąpieniu z UE ma być dokonywane po uzyskaniu zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym (projektowany art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych); (2) ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z UE ma wymagać zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym (projektowany art. 22a ust. 4a ustawy o umowach międzynarodowych).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu).

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 127.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Innym rozważanym przez Wnioskodawców rozwiązaniem było wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym tryb podjęcia decyzji o wystąpieniu z UE oraz zawarcia umowy o wystąpieniu byłby sformułowany jako alternatywa i przewidywałby wymóg przyjęcia ustawy kwalifikowaną większością głosów bądź w trybie ogólnokrajowego referendum, zaś o przyjęciu jednego z omawianych rozwiązań decydowałby Sejm w drodze uchwały.

Ostatecznie jednak Wnioskodawcy uznali, że projektowane rozwiązanie w największym stopniu odpowiada zasadzie suwerenności Narodu.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W Traktacie o Unii Europejskiej (dalej: TUE) przewidziano mechanizm jednostronnego i dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 50 ust. 1 TUE każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Określono również procedury notyfikacji zamiaru wystąpienia oraz negocjacji i zawarcia umowy określającej warunki wystąpienia z UE. „Wprowadzenie takiej procedury do Traktatów rozumiane było jako jedno z rozwiązań mających wychodzić naprzeciw narastającemu problemowi, opisywanemu jako »deficyt legitymacji demokratycznej« Unii. Miało być ono również wyrazem zerwania z »ortodoksją« czasu Wspólnot Europejskich, kiedy możliwości wystąpienia nie brano w ogóle pod uwagę, a udział w procesie integracji europejskiej kwalifikowano jako »ulicę jednokierunkową«”².

W państwach członkowskich UE ani w konstytucjach, ani na szczeblu ustawowym nie przewidziano uregulowań dotyczących bezpośrednio trybu przyjęcia decyzji o wystąpieniu z UE. Zagadnienia „unijne” często stanowią materię konstytucyjną: są przedmiotem odrębnego rozdziału³ lub – częściej – są rozproszone w tekście konstytucji; przepisy zwykle stanowią o przynależności danego państwa do UE⁴ lub regulują wybrane zagadnienia⁵. W innych państwach problematyka członkostwa w UE jest przedmiotem osobnej ustawy⁶. Jednakże kwestia wystąpienia z UE – niezależnie od przyjętego w poszczególnych państwach sposobu i zakresu unormowań – nie należy do katalogu uregulowanych zagadnień.

Ani konstytucje, ani przepisy rangi ustawowej w państwach członkowskich nie

² J. Barcz, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 12, s. 4-14.

³ Przykładowo rozdział XV zatytułowany „O Unii Europejskiej” w konstytucji francuskiej, rozdział 1.B zatytułowany „Unia Europejska” w konstytucji austriackiej, rozdział VI zatytułowany „Integracja euroatlantycka” w konstytucji rumuńskiej.

⁴ Przykładowo art. 88-1 konstytucji Republiki Francuskiej stanowi, że „Republika jest członkiem Unii Europejskiej utworzonej przez państwa, które dobrowolnie postanowiły wspólnie wykonywać niektóre swoje uprawnienia na mocy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, stanowiące rezultat układu podpisanego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.”, *Konstytucja Republiki Francuskiej z dnia 4 października 1958 r.*, <https://biblioteka.sejm.gov.pl/konstytucje-swiata-francja/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 18.03.2025].

⁵ Przykładowo w konstytucji Finlandii uregulowano uczestnictwo Eduskunty w przygotowaniu na szczeblu krajowym spraw dotyczących Unii Europejskiej; w konstytucji Austrii zawarto postanowienia dotyczące wyborów do Parlamentu Europejskiego i wyboru przedstawicieli do instytucji unijnych.

⁶ Np. Estonia, Litwa.

odnoszą się do wystąpienia z UE, co pozwala zakładać, że ewentualnie wystąpienie odbyłoby się na podstawie przepisów w zakresie wypowiedzania umów międzynarodowych i wystąpienia z organizacji międzynarodowej⁷. Zwykle są to przepisy o charakterze ogólnym, nieodnoszące się odrębnie do organizacji międzynarodowej mającej cechy UE – lecz jako wyjątek należy przywołać rozwiązanie obowiązujące w Chorwacji. Choć art. 141 konstytucji nie wzmiankuje Unii Europejskiej, to posługuje się pojęciem „zrzeszenia”, a przepis posłużył jako podstawa prawna umożliwiająca przystąpienie Chorwacji do UE oraz przewiduje tryb wystąpienia ze „zrzeszenia”. Przepis ten stanowi, że „prawo wszczęcia postępowania mającego na celu przystąpienie Republiki Chorwacji do zrzeszenia z innymi państwami przysługuje grupie co najmniej jednej trzeciej deputowanych do Chorwackiego Saboru, Prezydentowi Republiki oraz Rządowi (...). O przystąpieniu Republiki Chorwacji do zrzeszenia wstępną decyzję podejmuje Chorwacki Sabor większością dwóch trzecich głosów wszystkich deputowanych. Decyzja o przystąpieniu Republiki Chorwacji do zrzeszenia zapada w referendum większością głosów wszystkich uprawnionych do głosu w państwie (...). Postanowienia niniejszego artykułu dotyczące przystępowania do zrzeszeń stosuje się także do warunków i trybu występowania z nich Republiki Chorwacji”⁸.

W jedynym dotąd przypadku wystąpienia z UE, a więc podczas brexitu, decyzje o procedurach prawnych regulujących tryb wystąpienia z UE przyjmowano już po zapadnięciu decyzji politycznej w tej sprawie. Ustawa o notyfikacji wystąpienia z UE⁹ została przyjęta w dniu 16 marca 2017 r. (a więc dziewięć miesięcy po referendum), zaś ustawa o wystąpieniu z UE¹⁰ została przyjęta w dniu 26 czerwca 2018 r.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1. Projekt zmierza do zmiany ustawy o umowach międzynarodowych przez wprowadzenie dwóch modyfikacji w art. 22a¹¹. Pierwsza z nich polega na zmianie

⁷ Przepisy regulujące wystąpienie z UE stanowiły przedmiot zapytania ECPRD (Europejskie Centrum Badań i Dokumentacji Parlamentarnej, *European Centre for Parliamentary Research and Documentation*) nr 3235 pt. *Withdrawal of a Member State from the EU – Regulatory Framework*. Zgodnie z odpowiedziami udzielonymi przez biura analityczne zagranicznych parlamentów, w żadnym z państw nie ma przepisów ustanawiających procedurę prawną wystąpienia z UE. W odpowiedziach wskazano, że – wobec braku przepisów bezpośrednio regulujących tę kwestię – tryb wystąpienia z UE wymagałby podjęcia decyzji politycznej w tej sprawie przez odpowiednie władze. Wystąpienie z UE prawdopodobnie odbyłoby się na podstawie ogólnych zasad dotyczących wypowiedzania umów międzynarodowych, a *contrario* do przepisów dotyczących trybu przystąpienia do UE lub wymagałoby nowelizacji konstytucji (w państwach, w których członkostwo w UE stanowi materię konstytucyjną).

⁸ *Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 grudnia 1990 r.*,

<https://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html>.

⁹ *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*,

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/contents>.

¹⁰ *European Union (Withdrawal) Act 2018*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/contents>.

¹¹ Przepis ten brzmi: „Art. 22a.

1. Do wystąpienia z Unii Europejskiej stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 i art. 15 ust. 1 i 2.

2. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

3. Decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej ogłasza się w Dzienniku Ustaw.

4. Prezes Rady Ministrów notyfikuje Radzie Europejskiej decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

5. Zgodę na przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wyraża Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów.

6. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku dotyczącego przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”.

obecnego brzmienia ust. 2, druga na dodaniu ust. 4a. W obydwu przypadkach zmiana polega na uzależnieniu działania polskich organów państwowych związanych z wystąpieniem z Unii Europejskiej od wyrażenia zgody na te działania w trybie referendum ogólnonarodowego. Przy tym tryb ten miałby być uruchomiony najpierw zanim projekt decyzji o wystąpieniu zostanie przedłożony Prezydentowi (ust. 2), a następnie zanim dojdzie do ratyfikacji umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia z UE.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu). Projekt nie zawiera przepisów przejściowych i dostosowujących. Nie wskazuje, aby konieczne były zmiany w aktach podustawowych albo wydanie takich aktów.

2. Wnioskodawcy uzasadniają swoje propozycje przez odwołanie się do następujących argumentów:

- a) zasada symetrii – miałaby ona opierać się na założeniu, że skoro decyzja o przystąpieniu do Unii Europejskiej została poprzedzona referendum ogólnokrajowym, to taka sama zasada powinna obowiązywać w razie wystąpienia z UE, dając tym samym możliwość wypowiedzenia się w tak ważnej sprawie suwerenowi – Narodowi. Decyzja w sprawie wystąpienia powinna mieć również odpowiednią społeczną legitymację. Wnioskodawcy posługują się też pojęciem *actus contrarius* na określenie aktu prawnego, który powinien być przyjęty w takiej samej procedurze, jak w wypadku przystąpienia;
- b) przywołując dwukrotne stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich (z 9 listopada 2021 r. i z 10 października 2024 r.), Wnioskodawcy wywodzą, że obywatele polscy i inne podmioty utraciłyby możliwość korzystania z dobrodziejstw rynku wewnętrznego i praw gwarantowanych obywatelom UE w traktatach i na podstawie Karty praw podstawowych UE, w tym zwłaszcza ze swobody przemieszczania się i osiedlania w całej Unii Europejskiej. Doszłoby do przywrócenia przeszkód w obrocie z państwami członkowskimi Unii, utracono by możliwość korzystania z programów unijnych, dopłat dla rolników itp. Polska straciłaby też swój głos w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a umowy unijne przestałyby działać wobec Polski;
- c) Wnioskodawcy zwracają uwagę na projekt Prezydenta z 2010 r. dotyczący zmian w Konstytucji, który przewidywał odpowiednik obecnego art. 90 Konstytucji na wypadek wystąpienia z UE.

3. Oceniając aktualny stan prawny, uważa się, że polskie prawo pomija zagadnienie sposobu zawarcia umowy zawierającej warunki wystąpienia z UE, o których mowa w art. 50 ust. 2 TUE¹². Uznaje się bowiem, że samo podjęcie

Art. 22a został wprowadzony do ustawy o umowach międzynarodowych ustawą z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1379).

¹² Art. 50 TUE brzmi następująco:

„1. Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.

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.

decyzji o wystąpieniu z UE nie jest wystarczające dla opuszczenia jej struktur. Zarazem, co pokazuje niekonsekwencję Wnioskodawców, mówi się jednak o drugim scenariuszu, który zakłada opuszczenie UE bez wynegocjowania takiej umowy.

4. Uzasadniając konkretne zmiany, Wnioskodawcy argumentują, że pierwsza z propozycji (uzależnienie wystąpienia z UE od uzyskania zgody w referendum ogólnokrajowym) ma na celu dostosowanie regulacji ustawowej do Konstytucji i uwzględnienie wagi ustrojowej, społecznej i gospodarczej członkostwa Polski w UE.

Drugą z proponowanych zmian uzasadnia się ponadprzeciętnym zakresem regulacji i skutków wystąpienia, które wymagają uregulowania ustawowego (jednostronne opuszczenie UE nie powinno być przy tym traktowane jako realistyczne). Byłaby to umowa strategiczna, wyznaczająca na wiele lat pozycję Polski w Europie.

Wnioskodawcy wskazują też, że podstawą zarządzenia referendum byłby art. 90 ust. 3 Konstytucji, a ponadto, że „dodatkową i samodzielą”(?) podstawą prawną przeprowadzenia referendum byłby art. 125 Konstytucji.

5. Projekt nie budzi zastrzeżeń pod względem formalnoprawnym (redakcyjnym) i językowym (terminologicznym). Nie zawiera przepisów przejściowych ani dostosowujących. Z formalnego punktu widzenia przepisy takie nie są wymagane. Sprawa regulowana w projekcie ustawy dotyczy zdarzeń przyszłych i niepewnych. Nie budzi wątpliwości także przepis dotyczący wejścia w życie ustawy.

W projekcie nie przewiduje się potrzeby zmian w ustawach i aktach podustawowych. Projekt ustawy nie zawiera też upoważnień do wydania takich aktów. W tym kontekście można podnieść, że proponowane referenda nie są uregulowane w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym¹³ (dalej: ustawa o referendum ogólnokrajowym). Tymczasem nie sposób byłoby analogicznie do proponowanych referendów stosować przepisy tej ustawy do referendum w sprawie przekazania kompetencji (przystąpienia do organizacji międzynarodowej takiej, jak UE; więcej na ten temat także w dalszej części pkt. V opinii). Ustawę o umowach międzynarodowych wykonuje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych¹⁴. Znajdują się w nim przepisy dotyczące wypowiedzania umów międzynarodowych (§ 15 i n.). Nie jest jasne, czy – według Wnioskodawców – znajdowałyby one zastosowanie także w rozpatrywanym przypadku.

Zastrzeżenia konstytucyjne budzi umiejscowienie proponowanych zmian polegających na wprowadzeniu szczególnych wymogów uzyskania zgody w drodze referendum na podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia z UE oraz na zawarciu

3. 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.

4. Do celów ustępów 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące Państwo Członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa. Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5. Jeżeli Państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49”.

¹³ Dz. U. z 2024 r. poz. 574, ze zm.

¹⁴ Dz. U. z 2000 r. nr 79, poz. 891.

umowy w sprawie warunków wystąpienia z UE w ustawie zwykłej, uchwalonej w zwykłym trybie, a sposób uregulowania nasuwa także zastrzeżenia konstrukcyjne.

6. W odniesieniu do zgodności z Konstytucją należy sformułować poniższe uwagi.

a) Wbrew stanowisku Wnioskodawców Konstytucja nie przewiduje żadnej symetrii w odniesieniu do procedur ratyfikacyjnych. Podkreślił to jednoznacznie Trybunał Konstytucyjny (TK) w (powoływanym także w uzasadnieniu projektu) wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r.¹⁵ TK podniósł najpierw, że zmiany umowy ratyfikowanej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji mogą odbywać się w trybie art. 90¹⁶ i odwrotnie. TK orzekł: „teza, że akt prawny przyjęty w określonej formie powinien być zmieniany w takiej samej formie, nie może być uznana za wiążącą zasadę prawną”. Następnie wyraźnie stwierdził: „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”.

Z tego rozumowania TK należałoby wywieść następujące wnioski:

- art. 90 dotyczy przekazania kompetencji polskich organów państwowych na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego, w rozważanym przypadku na rzecz UE, natomiast nie jest podstawą prawną wystąpienia z UE;
- przekazanie kompetencji nie jest równoważne zwrotowi kompetencji; można byłoby zasadnie argumentować, że zwrot kompetencji oznacza przywrócenie utraconego bądź ograniczonego władztwa, a zatem odzyskanie swobody działania państwa;
- skoro art. 90 Konstytucji nie dotyczy wystąpienia, to trudno mówić o dostosowaniu ustawy o umowach międzynarodowych do wymogów konstytucyjnych: Konstytucja nie zawiera wzorca regulacyjnego dla ustawy, co oznacza, że wprowadzanie zmian w trybie ustawowym nie ma oparcia w Konstytucji i tworzy procedury Konstytucji nieznane¹⁷.

¹⁵ K 33/12, 63/5/A/2013, pkt 6.6.1, 6.6.2.

¹⁶ Art. 90 brzmi następująco:

„1. Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

2. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1, jest uchwalana przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

3. Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy może być uchwalone w referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 referendum ogólnokrajowe.

4. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów”.

¹⁷ Zob. też M. Szpunar, *Komentarz do art. 90 Konstytucji* [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II, Komentarz, Art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 133-134. Autor przytacza poglądy za i przeciw wykorzystaniu art. 90 Konstytucji do tzw. zwrotnego przekazania kompetencji. Twierdzi, że TK nie zajął w tej sprawie stanowiska, czemu przeczy przytoczony fragment wyroku, dostrzeżony zresztą przez Autora komentarza. Ponadto uważa, że z art. 90 nie wynika obowiązek zachowania tego samego trybu, lecz jest uzasadnienia symetrii należy poszukiwać w art. 9 Konstytucji lub w jej aksjologii. Jest to jednak dość zdumiewający pogląd. Normy dotyczące kompetencji czy procedur szczególnych nie mogą być wyinterpretowywane z innych norm kompetencyjnych, dotyczących kompetencji przeciwnych do tych, które są wywnioskowywane. Kompetencje i procedury muszą mieć jednoznaczną podstawę prawną. W przeciwnym przypadku łatwo o ich nadużywanie. Art. 90 Konstytucji dotyczy tymczasem jedynie przekazania kompetencji, a nie ich zwrotu czy raczej odzyskania. Zob. też nietrafne stanowisko M. Wiącka w komentarzu do art. 89 [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. II*,

b) Wbrew twierdzeniom o symetrii rozwiązań prawnych (niemającej umocowania konstytucyjnego) Wnioskodawcy nie tworzą też pełnej symetrii. O ile bowiem przekazanie kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji może odbyć się za zgodą wyrażoną w ustawie podjętą kwalifikowaną większością głosów w Sejmie i Senacie albo w drodze referendum ogólnokrajowego, o tyle w projekcie mowa jedynie o referendum. Tymczasem znacznie poważniejszą kwestią jest oddanie władzy UE niż jej odzyskanie. W pierwszym przypadku suweren, na którego powołują się Wnioskodawcy, doznaje ograniczeń, w drugim odzyskuje swobodę działania.

c) Podkreślić też trzeba, że postulatów doktrynalnych dotyczących wyrażania zgody na wystąpienie w drodze referendum nie należy mylić z obowiązującym stanem konstytucyjno-prawnym. Ten ostatni, stwierdzić to należy raz jeszcze, nie przewiduje takiego rozwiązania. Wprowadzanie go w drodze ustawowej byłoby zatem sprzeczne z Konstytucją.

d) Wnioskodawcy podnoszą również, że podobne rozwiązania do tych zawartych w projekcie, przewidywał projekt zmiany Konstytucji z 2010 r. autorstwa Prezydenta. Istotnie, chociaż nie w pełni, gdyż był bardziej symetryczny w stosunku do art. 90¹⁸. Jednakże, wbrew intencjom Wnioskodawców, argument ten działa przeciwko projektowanej ustawie, gdyż projekt prezydencki zmierzał do nowelizacji Konstytucji, co uświadamia konieczność konstytucjonalizacji procedury wystąpienia, jeśli miałaby ona mieć szczególny charakter. Regulowanie wystąpienia Polski w formie oznaczającej wprowadzenie szczególnych wymogów wyrażania zgody na działania związane z wystąpieniem w drodze ustawy zwykłej nie jest poprawne prawniczo.

7. Traktat o UE nie reguluje krajowej procedury wystąpienia. Art. 50 ust. 1 TUE wskazuje jedynie, że notyfikacja zamiaru wystąpienia ma mieć miejsce zgodnie z krajowymi wymogami konstytucyjnymi. Nie oznacza to konieczności przyjmowania jakichkolwiek nowych czy specjalnych procedur. To państwo członkowskie (tu: Polska) samodzielnie decyduje, jakie przepisy zamierza stosować w takim wypadku.

Obecna regulacja konstytucyjna przewiduje, że w razie występowania Polski z organizacji międzynarodowych stosuje się ogólne zasady konstytucyjne dotyczące wypowiedzania umów międzynarodowych. Jak stanowi art. 89 ust. 1 Konstytucji, jeśli wypowiedziana jest umowa dotycząca członkostwa w organizacji międzynarodowej, która została ratyfikowana za zgodą wyrażoną w ustawie, także wypowiedzenie takiej umowy powinno następować za zgodą wyrażoną w ustawie.

Art. 89 ust. 1 Konstytucji nie odnosi się wyraźnie do umów międzynarodowych, na podstawie których Polska przekazuje organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji. Niemniej można przyjąć, że art. 90 Konstytucji stanowi odstępstwo (jest *lex specialis*) od reguł art. 89 ust. 1 Konstytucji tylko w odniesieniu do ratyfikacji umowy międzynarodowej, w ramach której członkostwo w organizacji międzynarodowej łączy się z przekazaniem kompetencji. Nie jest takim wyjątkiem w przypadku wypowiedzania umowy tego typu. To z kolei prowadzi do wniosku, że wypowiedzenie umowy, na podstawie której Polska przekazała kompetencje UE,

Komentarz, Art. 87-243, Warszawa 2016, s. 117. Autor uważa, że skoro ratyfikacja nastąpiła w trybie kwalifikowanym, to wypowiedzenie nie może następować w trybie zwykłym. Jednak inne jest w tej sprawie m.in. stanowisko TK.

¹⁸ Zob. Z. Cieślak, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna* [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 109 i n.

powinno następować w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, a zatem za zgodą ustawową wyrażoną w zwykłym trybie uchwalania ustaw. Z taką wykładnią art. 89 ust. 1 w związku z art. 90 koresponduje regulacja zawarta w ustawie o umowach międzynarodowych. Zgodnie z art. 22 tej ustawy, zgoda ustawowa (wyrażona w trybie zwykłym) jest wymagana tak w przypadku podejmowania decyzji w sprawie wypowiedzenia umowy międzynarodowej zawartej w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji, jak i w wypadku umowy, o której mowa w art. 90 Konstytucji.

Więcej problemów nastręcza unormowanie niektórych aspektów procedury wystąpienia zawarte w art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych. W szczególności bowiem, zgodnie z ust. 2 tego artykułu, zgoda wyrażona w ustawie ma dotyczyć także decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej (konsekwencją jest publikacja decyzji o wystąpieniu w Dzienniku Ustaw, ust. 3). Decyzja ta nie jest umową międzynarodową. Konstytucja nie uzależnia tego rodzaju decyzji od zgody wyrażonej w ustawie. Podobnie wątpliwa konstytucyjnie jest regulacja dotycząca przedłużenia okresu na wynegocjowanie umowy o warunkach wystąpienia z UE. Decyzję w tej sprawie podejmuje Prezydent na wniosek Rady Ministrów. Ta decyzja zgodnie z nowelizowaną ustawą również wymaga uprzedniego wyrażenia zgody w ustawie (art. 22a ust. 5 i 6). Postanowienia te można odczytywać jako naruszające konstytucyjne uprawnienia Rady Ministrów do zawierania, zwłaszcza negocjowania, umów międzynarodowych (art. 146 ust. 3 pkt 9 i 10 Konstytucji).

8. W odniesieniu do argumentu dotyczącego wagi członkostwa Polski w UE, należy zauważyć, że w uzasadnieniu projektu nie wykazuje się rachunku zysków i strat nawet ogólnie, uznając je zapewne za oczywiste. Należy jednak pamiętać, że członkostwo w UE nie jest z perspektywy konstytucyjnej, a także traktatowej (art. 3 ust. 1 TUE), celem samym w sobie. Służy ono narodom Unii, jej państwom członkowskim. Zgodnie z art. 13 ust. 1 TUE instytucje UE mają służyć m.in. interesom państw członkowskich. Członkostwo w UE ma służyć rozwojowi państwa, a nie jego likwidacji (zob. też art. 4 i art. 5 TUE). Niejednokrotnie podkreślał to także polski TK, zwracając uwagę na granice przekazania, wśród których szczególne znaczenie ma istnienie suwerennego i demokratycznego państwa¹⁹.

W uzasadnieniu projektu stwierdza się, że wystąpienie Polski z UE miałyby poważne następstwa dla polskich obywateli i polskich podmiotów gospodarczych. W odniesieniu do tej kwestii można jednak zauważyć, że z założenia wynikającego z art. 50 TUE wystąpieniu z UE ma towarzyszyć umowa o warunkach wystąpienia. Jest to umowa dwustronna, na którą obie strony muszą wyrazić zgodę. Oznacza to, że obie strony nie tylko określają warunki „rozstania”, ale także decydują o czasowym albo stałym utrzymaniu przynajmniej niektórych korzyści dla jednostek. Ponadto możliwe jest wynegocjowanie umowy dotyczącej dalszych relacji dwustronnych, jak to miało miejsce w przypadku Zjednoczonego Królestwa.

9. Uzależnianie wystąpienia z UE od referendum jest wadliwie konstrukcyjne. Wnioskodawcy nie zastanawiają się bowiem, co się stanie, jeśli uczestnicy referendum nie opowiedzą się za wystąpieniem w sposób wiążący (większością głosów, ale przy zbyt niskim udziale obywateli, aby było wiążące). Jak wspomniano, Wnioskodawcy nie przewidują jednoczesnej zmiany ustawy o referendum ogólnokrajowym. Tymczasem tylko w przypadku przekazania kompetencji (przystąpienia do organizacji) w rozumieniu art. 90 Konstytucji w ustawie

¹⁹ Zob. wyrok TK z dnia 11 V 2005 r., sygn. akt K 18/04, pkt 4.5; wyrok TK z dnia 26 VI 2013 r., sygn. akt K 33/12, 63/5/A/2013, pkt 6.5.2.

o referendum ogólnokrajowym stanowi się, że niewiążący wynik referendum oznacza, że Sejm może zająć się sprawą ponownie (Sejm decyduje o wyborze procedury; w projekcie ustawy referendum ma miejsce obligatoryjnie). Ustawa o referendum ogólnokrajowym nawiązuje przy tym wprost do art. 90 Konstytucji.

W każdym razie argument podany w uzasadnieniu projektu, że art. 90 ust. 3 Konstytucji może być powoływany jako podstawa rozpisania referendum w sprawie wystąpienia z UE, nie daje się pogodzić z zasadami poprawnej wykładni tekstów prawnych. Nie można bowiem wyrywać z przepisu jego fragmentu i swoiście go interpretować, wbrew jego wykładni systematycznej, używając do innych celów niż jest on przewidziany.

Wnioskodawcy wskazują, że dodatkową podstawą rozpisywania referendum, o których mowa w projekcie, może być art. 125 Konstytucji. Jest to jednak wysoce wątpliwe, gdyż postanowienie to nie może służyć jako ogólny sposób na wyrażanie zgody na ratyfikowanie umów międzynarodowych czy uchwalanie szczególnej wagi ustaw. Gdyby takie rozwiązanie było zasadne (używanie art. 125 Konstytucji do referendum dotyczących ratyfikacji czy wypowiedzania umów międzynarodowych), wówczas takie postanowienia, jak art. 90 Konstytucji (dotyczące ratyfikacji umowy międzynarodowej), byłyby zbędne. Warto też raz jeszcze podkreślić, że zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami, wypowiedzenie umowy zawartej w trybie art. 90 Konstytucji odbywa się w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji. Nie jest zatem zgodne z Konstytucją odwoływanie się do art. 125 Konstytucji jako podstawy do wypowiedzania umowy ratyfikowanej w trybie art. 90.

10. Elementem projektowanej zmiany jest również uzależnienie od referendum ratyfikacji umowy o warunkach wystąpienia z UE. W obowiązującej ustawie o umowach międzynarodowych kwestia umowy o warunkach wystąpienia jest uregulowana z perspektywy proceduralnej i jedynie w odniesieniu do wyrażenia zgody na przedłużenie okresu negocjowania tej umowy (zgoda Prezydenta wyrażona po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie; art. 22a ust. 3 i 4 ustawy o umowach międzynarodowych). Nie przewiduje się tutaj żadnego szczególnego trybu, gdyż takiego trybu nie ma również w Konstytucji. Jedynym wymogiem, niesprzecznym z Konstytucją, jest doprecyzowanie zasady, że zgoda na przedłużenie rokowań wymaga zgody ustawowej. Tworzenie zatem, na poziomie ustawowym, warunków dotyczących nawet tak doniosłej umowy jak umowa o warunkach wystąpienia z UE nie ma umocowania konstytucyjnego.

Można też podnieść, że – wbrew twierdzeniom Wnioskodawców – art. 50 TUE nie wymaga szczególnego uregulowania procedury zawierania umowy o warunkach wystąpienia, a nawet w ogóle tej kwestii nie reguluje (inaczej niż w przypadku notyfikacji zamiaru o wystąpieniu, które jest regulowane odsyłająco – każde państwo członkowskie działa zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi). Nie wymaga się nawet, aby taka umowa była ratyfikowana zgodnie z wymogami konstytucyjnymi państwa członkowskiego.

Uzależnienie ratyfikacji umowy o warunkach wystąpienia z UE, do którego prowadzi przyjęcie proponowanych zmian w ustawie o umowach międzynarodowych, jest pomyślane jako bardziej rygorystyczne niż przekazanie kompetencji Unii Europejskiej na mocy art. 90 Konstytucji. Nie ma tutaj bowiem możliwości wyrażenia zgody w ustawie uchwalonej w trybie kwalifikowanym. Znowu problemem jest sytuacja, kiedy zgoda w referendum ogólnokrajowym nie zostanie uchwalona w sposób wiążący. Nasuwają się tutaj pytania, co w takim przypadku miałyby zrobić Rada Ministrów, która negocjowała umowę i czy miałyby to oznaczać wystąpienie bez wynegocjowania umowy.

Wynegocjowanie umowy, zapewne pożądane w razie wystąpienia z UE (jednakże formalnie nieobowiązkowe), oznacza też, jak dowodzi przykład brytyjski, zachowanie wielu z korzyści wynikających z rynku wewnętrznego, aczkolwiek na pewno nie wszystkich. Wystarczy zajrzeć do postanowień umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE²⁰. Ponadto, jak dowodzi przykład brytyjski, możliwe jest wynegocjowanie umowy o handlu i współpracy²¹, która dodatkowo reguluje preferencyjne relacje między UE a państwem występującym. To osłabia argumentację o wadze członkostwa i katastrofalnych skutkach wystąpienia dla praw obywateli czy dla działalności gospodarczej.

11. Niewątpliwym następstwem wystąpienia państwa z UE jest zakończenie działania wobec niego traktatów, aktów prawa pochodnego i umów międzynarodowych, które zawarła UE. Swoje kompetencje względem Polski utracą zwłaszcza Rada, Komisja i Trybunał Sprawiedliwości UE. Ma to swoje zalety i wady. W każdym razie trzeba pamiętać, że w przypadku wielostronnych umów mieszanych (ich stroną jest UE i państwa członkowskie) niekoniecznie Polska przestanie być ich stroną. Będzie to zależało od decyzji Polski. Nie jest zatem tak, jak wskazują Wnioskodawcy, że wszystkie umowy wygasną.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projekt wprowadza rozwiązania proceduralne dotyczące trybu inicjowania i dopełnienia ewentualnego procesu wychodzenia Polski z UE (dalej także: polexit). Nie niesie tym samym bezpośrednich skutków pozaprawnych, w tym skutków społecznych.

A. Podmioty, na które może oddziaływać projekt w przypadku wdrażania procedur referendalnych

Ogół obywateli uprawnionych do głosowania w referendum (ok. 29 milionów osób²²)

Obywatele mogliby wyrazić swoje stanowisko co do zainicjowania procesu wychodzenia Polski z UE i rozpoczęcia przez rząd negocjacji warunków, na których miałyby się odbywać wyjście. Następnie mieliby szansę odnieść się do wynegocjowanych warunków i wyrazić swoją opinię w sprawie finalizacji tego procesu. Ponadto obywatele staliby się adresatami kampanii referendalnych prowadzonych przez różne podmioty polityczne i społeczne²³.

Rada Ministrów

W ewentualnym scenariuszu, gdy w pierwszym referendum suweren wydał wiążącą zgodę na rozpoczęcie negocjacji dotyczących wyjścia Polski z UE, rząd

²⁰ Dz. Urz. UE L 29 z 31.1.2020 r., s. 7. Zob. P. Russel (red.), *Najważniejsze postanowienia umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej*, Warszawa 2020.

²¹ Umowa o handlu i współpracy między Unią Europejską i Europejską Wspólnotą Energii Atomowej, z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, z drugiej strony, Dz. Urz. UE L 149 z 30.4.2021, s. 10. Umowę zawarto w następstwie Deklaracji w sprawie przyszłych stosunków między Unią Europejską a Zjednoczonym Królestwem, Dz. Urz. UE C 34 z 31.1.2020, s. 1.

²² Według danych PKW w trakcie wyborów parlamentarnych 2023 r. uprawnionych wyborców było 29 mln 91 tys. 533 osoby –

<https://www.pap.pl/aktualnosci/pkw-oficjalne-wyniki-wyborow-chcemy-podac-najpozniej-we-wtorek-przed-poludniem>.

²³ Zgodnie z art. 37 ustawy o referendum ogólnokrajowym kampanią referendalną jest prezentowanie swojego stanowiska przez obywateli, partie polityczne, stowarzyszenia, fundacje oraz inne podmioty w sprawie poddanej pod referendum. W praktyce w kampaniach referendalnych wykorzystywane są działania przekraczające przedstawianie stanowiska.

będzie prowadził te negocjacje w warunkach długotrwałej i złożonej kampanii referendalnej.

Partie polityczne (aktywnych partii politycznych w 2022 r. było 66)²⁴

Partie, zależnie od programów, oczekiwań członków, działaczy i elektoratów, ale także przyjętych strategii politycznych, mogłyby dążyć do inicjowania procesu wyjścia oraz prowadzić kampanie referendalne.

Organizacje obywatelskie jako podmioty mogące na różne sposoby angażować się w kampanie referendalne

Trudno przewidzieć, ile z kilkuset tysięcy organizacji pozarządowych podjęłoby takie działania. Należy odnotować jednak, że wiele organizacji pozarządowych działa w sferze polityki. Jest znamienne, że organizacje obywatelskie postulowały rozwiązania bardzo zbliżone do zawartych w projekcie, podkreślając, że procedurę wystąpienia z UE należy oceniać uwzględniając różnego rodzaju doświadczenia polityczne (m.in. związane z brexitem), a także jakość procesu stanowienia prawa w Polsce²⁵.

Podmioty działające na rynku marketingu politycznego²⁶, które w przypadku kampanii referendalnych zyskują pole działania i zlecenia²⁷

Są to podmioty zajmujące się m.in. reklamą polityczną, badaniami opinii publicznej, zarządzaniem kampaniami medialnymi, organizowaniem z wykorzystaniem AI kampanii w internecie, w tym w mediach społecznościowych. Wykorzystywanie ich usług związane z profesjonalizacją działań politycznych daje możliwość silnego oddziaływania na społeczeństwo oraz niesie także pewne zagrożenia w zakresie przejrzystości prowadzonych działań. Przy kampaniach referendalnych związanych z wdrożeniem procedur przewidzianych w projekcie, podmioty marketingu politycznego zapewne działałyby już w warunkach obowiązywania unijnego rozporządzenia dotyczącego reklamy politycznej, które przygotowano m.in. po analizie działań prowadzonych w trakcie kampanii brexitu²⁸.

Organy administracji wyborczej (Państwowa Komisja Wyborcza, Biuro Państwowej Komisji Wyborczej i komisarze wyborczy), które odpowiadałyby za organizację jednego lub dwóch referendów

²⁴ Formalny wpis do ewidencji posiadało w 2022 r. 99 ugrupowań partyjnych, jednak GUS weryfikował ich aktywność – zob. *Partie polityczne w 2022 r.*, Główny Urząd Statystyczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/gospodarka-spoeczna-wolontariat/gospodarka-spoeczna-trzeci-sektor/partie-polityczne-w-2022-roku,7,6.html>.

²⁵ Zob. *Umocnienie legitymacji demokratycznej członkostwa Polski w Unii Europejskiej – apel Konferencji Ambasadorów RP i Fundacji Schumana*, Polska Fundacja im. Roberta Schumana, Warszawa, 21 IV 2024 r., <https://schuman.pl/2024/04/22/umocnienie-legitymacji-demokratycznej-czlonkostwa-polski-w-unii-europejskiej-apel-konferencji-ambasadorow-rp-i-fundacji-schumana/>.

²⁶ *Marketing polityczny – co to jest i na czym polega?*, <https://cyrekdigital.com/pl/baza-wiedzy/marketing-polityczny/>.

²⁷ Wartość całego rynku marketingu politycznego jest trudna do oszacowania, ale uznaje się, że jest znaczna i rośnie (np. reklamy polityczne wykupione w wyszukiwarce Google w Polsce między marcem 2019 r. a styczniem 2022 r. kosztowały 512 tys. euro – za: *Przejrzystość i targetowanie reklamy politycznej*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/political-advertising/>).

²⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/900 z dnia 13 marca 2024 r. w sprawie przejrzystości i targetowania reklamy politycznej (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz. Urz. UE L, 2024/900, 20.3.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/900/oj>.

B. Wpływ na społeczeństwo

W uzasadnieniu projektu i deklarowanych skutkach regulacji (DSR) Wnioskodawcy wskazują w zasadzie wyłącznie negatywne, rozległe i trudne w pełni do przewidzenia skutki społeczne ewentualnego wystąpienia Polski z UE. Celem wprowadzanego rozwiązania ma być uniknięcie ewentualnego polexitu i jego skutków. Można uznać, że w takim ujęciu projektowane rozwiązania proceduralne mają służyć realizacji celu *stricte* politycznego²⁹.

Dwa obligatoryjne referenda tworzą konstrukcję „dwuetapowego procesu referendalnego” (pada też określenie „podwójne referendum”)³⁰. Procedura ta ma stanowić szczególny „bezpiecznik” blokujący ewentualne inicjatywy polexitu. Uzasadniane jest to słabością obecnych rozwiązań proceduralnych (możliwość uchwalenia ustawy o polexicie zwykłą większością głosów, na wniosek Rady Ministrów), przedstawianych w połączeniu z określoną diagnozą stanu polskiej klasy politycznej. Jak podkreślają Wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu: „Tak ukształtowany stan prawny grozi podjęciem decyzji nieprzemyślanej i ad hoc pod wpływem doraźnego impulsu, motywowanego krótkowzroczną chęcią politycznego zysku. To tym samym eksponuje nasz kraj na potencjalne manipulacje zewnętrzne i kreuje możliwość nadużywania obecnej regulacji, która nie uwzględnia wagi członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz roli suwerena w legitymowaniu najważniejszych decyzji dotyczących państwa”. Jednak, co należy podkreślić, proponowane zmiany proceduralne nie eliminują wszystkich wskazywanych zagrożeń.

Zakładane „blokowanie” ewentualnego polexitu bazuje w dużej mierze na przekonaniu, że Polacy odrzuciliby opcję wyjścia z UE, jeśli nie już w pierwszym, to w drugim referendum. W świetle sondaży opinii poparcie dla członkostwa Polski w UE jest ciągle wysokie, choć należy odnotować w tym zakresie pewną tendencję spadkową. Udział obywateli przekonanych, że członkostwo przyniosło więcej korzyści niż strat, także się zmniejsza. Przekonanie o tym, że członkostwo nadmiernie narusza suwerenność Polski jest równie częste jak opinia przeciwna³¹. W postawach Polaków zachodzi obecnie zmiana opisywana jako przejście od euroentuzjazmu do eurorealizmu³². Jednocześnie, jak zauważają politolodzy, w systemach politycznych wielu państw UE, także Polski, zachodzą zmiany układu sił i charakteru debaty. Krytyka polityk unijnych (np. tych, które przyczyniły się do kryzysów finansowego, migracyjnego, energetycznego) przestaje być wyłącznie domeną – dotąd marginalnych, a teraz często stanowiących opozycję parlamentarną – eurosceptycznych partii. W coraz większym stopniu jest również

²⁹ „Inicjatywa jest odpowiedzią na coraz częstsze głosy ze strony części środowisk politycznych, które poprzez manipulowanie emocjami i rozbudzanie społecznego niepokoju, nawołują do rozważenia <<Polexitu>>” – zob. *Podwójne referendum – Polska 2050 proponuje nowe zasady ochrony członkostwa w Unii Europejskiej*, 7 II 2025 r.,

<https://polska2050.pl/podwojne-referendum-polska-2050-proponuje-nowe-zasady-ochrony-czlonkostwa-w-unii-europejskiej/>.

³⁰ Ibidem.

³¹ Poparcie dla członkostwa Polski w UE spadło z 92% w czerwcu 2022 r. do 77% w kwietniu 2024 r. Niepokoi również spadek w ciągu pięciu lat o 19 punktów procentowych (do 59% w 2024 r.) udziału uważających, że członkostwo Polski w UE przynosi krajowi więcej zysków niż strat. W kwietniu 2024 r. 43% respondentów uważało, że Polska nadmiernie rezygnuje ze swojej suwerenności w relacjach z UE – *20 lat członkostwa Polski w UE*, Komunikat z Badań CBOS, nr 43/2024, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2024/K_043_24.PDF.

³² *Ekspert: Polacy po 20 latach członkostwa w UE – bardziej eurorealiści niż euroentuzjaści*, PAP, 27 IV 2024 r., <https://www.pap.pl/aktualnosci/ekspert-polacy-po-20-latach-czlonkostwa-w-ue-bardziej-eurorealisci-niz-euroentuzjasci>.

udziałem tzw. partii głównego nurtu. Będzie to zapewne wpływać na debatę publiczną poprzez rezygnację z narracji o w zasadzie bezalternatywnych – nie podlegających analizie i krytyce, bo wymaganych przez rację stanu – rozwiązaniach i kierunkach rozwoju polityki unijnej³³.

W myśl uzasadnienia uchwalenie projektu w pierwszej połowie 2025 r. ma mieć także symboliczne znaczenie związane z zaakcentowaniem pozycji Polski w UE. Wnioskodawcy są zdania, że „czas polskiej Prezydencji w Radzie UE, to najważniejszy moment, aby podkreślić miejsce i wagę Polski w Unii Europejskiej”. Trudno jednak zakładać jednolite – i zgodne z intencją Wnioskodawców – odczytanie znaczenia przyjęcia projektu o procedurach wystąpienia z UE. Paradoksalnie może on być przedstawiany raczej jako świadectwo antycypowanej politycznej siły eurosceptycznych ugrupowań.

W konsultacjach społecznych projektu wzięło udział 276 osób, przy czym zdecydowana większość uczestników (90%) uznała przyjęcie go za zasadne. Akceptację szczegółowych rozwiązań przyjętych w projekcie zadeklarowało 89% uczestników. Nieco mniej biorących udział było przeświadczonych, że problem wskazany przez Wnioskodawców nie ma innego, alternatywnego rozwiązania (66%), brak zdania w tej materii miała ponad jedną piątą uczestników (23%).

Szereg komentujących doceniało projektowane procedury jako zabezpieczenie Polski przed polexitem, a szerzej także przed nieodpowiedzialnymi czy wręcz przypadkowymi działaniami polityków. Należy odnotować dosyć częste w wypowiedziach przeciwstawianie Narodu i polityków³⁴. W komentarzach powracał również wątek zasadności wyboru instytucji referendum jako właściwej dla rozstrzygnięcia ważnych ustrojowych spraw³⁵. Jednocześnie część opiniujących uważała wprowadzane „zabezpieczenie” za niewystarczające³⁶. Do konsultujących projekt przemówiła argumentacja, że procedura wyjścia powinna być analogiczna do tej związanej z akcesją. Niewielu zwróciło jednak uwagę na to, że przy akcesji przeprowadzono jedno referendum, a propozycja dotyczy dwóch tego typu procedur. Do podwójnego referendum odnosi się stosunkowo mało opiniujących, z reguły krytycznie podkreślając jego koszty czy przedłużanie procedury i towarzyszącą temu niepewność³⁷. Postawiono też pytanie, co oznaczałoby wiążące odrzucenie wynegocjowanych warunków wyjścia w drugim referendum³⁸.

Jeśli chodzi o uwagi krytyczne wobec projektu, to część z nich wynikała

³³ K. Zuba, *Polski eurosceptycyzm w kontekście dylematów teoretycznych i porównawczych*, „Politeja” 1(33)/2015, <https://journals.akademicka.pl/politeja/article/view/2405/2165>. Zob. również R. Formuszewicz, *Stanowisko Alternatywy dla Niemiec wobec integracji europejskiej w latach 2013-2019*, Poznań 2023, https://bip.amu.edu.pl/data/assets/pdf_file/0043/469897/Formuszewicz-Ryszarda_rozprawa-doktorska.pdf.

³⁴ ID ankiety: 14798: „Ustawa jest potrzebna jako akt woli narodu. Skoro akcesja do UE nastąpiła poprzez referendum to także ewentualne wyjście z UE powinno zostać poparte referendum”. Zob. również ID ankiety: 14969, 12087, 11459, 11530.

³⁵ ID ankiety: 11016.

³⁶ ID ankiety: 10908: „Ustawa o umowach międzynarodowych nie jest odpowiednim aktem do określania procedury wyjścia z UE, ponieważ kwestia ta dotyczy fundamentalnych zmian ustrojowych i powinna być uregulowana w Konstytucji RP”. Zob. również ID ankiety: 11565.

³⁷ ID ankiety: 10908 „Organizacja dwóch referendów generuje dodatkowe koszty dla budżetu państwa, które można ograniczyć, przeprowadzając jedno decydujące głosowanie. Projekt nie analizuje długoterminowej niepewności gospodarczej wynikającej z wydłużenia procesu wyjścia i pozostawienia go w zawieszeniu przez drugie referendum. Nie przewidziano skutków dla kursu walutowego, inwestycji zagranicznych i relacji handlowych w okresie między pierwszym a drugim referendum”.

³⁸ ID ankiety: 11533.

wprost z odmiennego niż deklarowany przez Wnioskodawców stosunku do wyjścia Polski z UE oraz rozumienia interesu polskich obywateli³⁹. Padły zarzuty, że projekt stanowi element toczącej się kampanii prezydenckiej, sam problem jest sztuczny⁴⁰, a projekt ma charakter propagandowo-polityczny i jego skutki prawne będą jedynie iluzoryczne⁴¹. Wskazywano także, że może przyczynić się on do zaostrzenia konfliktu politycznego w kraju⁴².

W trakcie konsultacji formułowano również postulaty i uwagi wychodzące poza materię projektu – np. Stowarzyszenie Międzynarodowej Polityki Edukacyjnej wskazało, że „Ustawa powinna zobowiązywać polskie władze także do aktywnego inspirowania Unii Europejskiej do wprowadzenia regularnych konsultacji w sprawie aktualizacji polityki inkluzywnej UE. Ruchy prawicowe są popierane przez ludzi, którzy nie chcą polityki prowadzonej ponad naszymi głowami. #WiemyJak”⁴³.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Pozostanie lub wystąpienie Polski z Unii Europejskiej ma ogromne znaczenie dla sfery gospodarki, co zostało przez Wnioskodawców podkreślone w DSR. Twierdzenie to ma oparcie w wynikach badań publikowanych w opracowaniach wydawanych m.in. z okazji 20-lecia członkostwa Polski w UE. Z licznymi pozytywnymi efektami członkostwa można zapoznać się w raportach Polskiego Instytutu Ekonomicznego (PIE) czy Kancelarii Prezesa Rady Ministrów⁴⁴ – przywołując w celach ilustracyjnych tylko jeden przykład: PKB na mieszkańca Polski jest wyższe o 40% w porównaniu do scenariusza pozostawania poza UE⁴⁵.

Propozycja Wnioskodawców odnosi się jednak wyłącznie do kwestii proceduralnych związanych z organizacją polexitu – i tym samym nie będzie mieć natychmiastowego i bezpośredniego wpływu na gospodarkę⁴⁶.

Należy jednak zauważyć, że wprowadzenie do procedury wystąpienia z UE instytucji referendum ogólnokrajowego poszerzy o tę kwestię debatę polityczną w Polsce, a to zapewne będzie prowadzić do wzrostu poczucia niepewności odczuwanej przez podmioty gospodarcze. Samo dyskutowanie o możliwości referendum zwiększa wrażliwość rynków na retorykę polityczną, na co wskazują doświadczenia Wielkiej Brytanii. Zapowiedź referendum w 2016 r. wywołała wzrost

³⁹ ID ankiety 11530: „Polityczne osłabienie pozycji Polski w UE, która dostrzeże, że są w Polsce politycy zmartwieni przede wszystkim dalszym trwaniem Polski w UE a nie interesem własnych obywateli zaniepokojonych np. drożącą energią czy wizją absurdalnych kosztów dostosowania własnych domów do wymogów dyrektywy budynkowej”.

⁴⁰ ID ankiety: 11252.

⁴¹ ID ankiety: 11594.

⁴² ID ankiety: 11252.

⁴³ ID ankiety: 10908.

⁴⁴ Zob. np. raport PIE: Kopiński, D., Lubasiński, J., Michalski, B., Pilszyk, M., Święcicki, I., Wąsiński, M., *Wielkie rozszerzenie. 20 lat członkostwa Europy Środkowej w UE*, Warszawa 2024, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/04/2024_04_16_Dzieki-czlonkostwu-w-Unii-PKB-na-mieszkanca-Polski-jest-wyzsze-o-40-proc.pdf; raport GUS: *20 lat razem. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2024, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5501/52/1/1/20_lat_razem_po_lsku_w_unii_europejskiej_pl.pdf; raport KPRM: *Bilans gospodarczych efektów członkostwa*, Warszawa 2024 r.

⁴⁵ Raport PIE:

https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2024/04/2024_04_16_Dzieki-czlonkostwu-w-Unii-PKB-na-mieszkanca-Polski-jest-wyzsze-o-40-proc.pdf Również dla celów ilustracyjnych: skutki brexitu dla PKB Wielkiej Brytanii oznaczają utratę 2-3%, a w perspektywie 2035 roku – 5-6%; zob. Biuletyn PISM www.pism.pl/publikacje/gospodarka-wielkiej-brytanii-osiem-lat-po-referendum-w-sprawie-brexitu

⁴⁶ Podobną opinię zaprezentowano podczas konsultacji społecznych: zob. np. ID 58419.

wskaźnika niepewności gospodarczej (EPU) o 300%, spadek wartości funta o 20% wobec dolara oraz spowolnienie w sektorze produkcyjnym; w Polsce analogiczne mechanizmy mogłyby zadziałać szybciej ze względu na większą integrację z jednolitym rynkiem⁴⁷.

Wprowadzenie trybu wyrażania zgody na przedłożenie Prezydentowi projektu decyzji o wystąpieniu z UE w formie referendum ogólnokrajowego – w warunkach wysokiego poziomu społecznego poparcia dla pozostania w UE – może mieć znaczenie dla zwiększenia poczucia bezpieczeństwa warunków prowadzenia działalności gospodarczej oraz poczucia stabilności na rynku pracy.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W opinii Wnioskodawców projektowana zmiana nie zakłada bezpośrednich obciążeń dla budżetu państwa. Niemniej w ich ocenie należy wskazać potencjalne skutki finansowe wprowadzanej nowelizacji. Podczas analizy projektowanych zmian niezbędne jest przedstawienie kalkulacji dla hipotetycznej możliwości przeprowadzenia referendum, w którym społeczeństwo wypowie się, czy chce pozostać w UE. Natomiast w razie decyzji o opuszczeniu UE i procesu negocjacji Polski z Unią dotyczących warunków wystąpienia, zakończonych zawarciem umowy międzynarodowej, konieczne będzie zorganizowanie drugiego referendum, w którym społeczeństwo oceni wyniki zakończonych negocjacji.

Wnioskodawcy zauważają, że zgodnie z oficjalną informacją Krajowego Biura Wyborczego (dalej: KBW) referendum dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych w 2015 r. kosztowało budżet państwa ponad 71,5 mln zł. Za główną część wydatków odpowiadały wypłaty dla pracowników komisji (31 mln zł). Dodatkowo należy uwzględnić m.in. koszty obejmujące przygotowanie lokali, wydatki kancelaryjne (ponad 9 mln zł), wsparcie informatyczne (ponad 6 mln zł), druk i transport kart do głosowania oraz inne wydatki, takie jak transport, łączność, oznaczenie lokali, diety podróżne, koszty przejazdów członków obwodowych komisji wyborczych (prawie 5,5 mln zł). Przeprowadzenie głosowania w referendum za granicą kosztowało wtedy 657 tys. zł.

W podsumowaniu Wnioskodawcy stwierdzają, że w świetle powyżej przytoczonych danych należy szacunkowo przyjąć, że koszt jednego referendum może wynieść ok. 100-110 mln zł (uwzględniając w szczególności zmienność cen czy nowelizację prawa wyborczego).

Jeśli spełnione zostaną warunki do zarządzenia postulowanych w projekcie referendum ogólnokrajowych, to fakt ten wpłynie na budżet państwa oraz budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴⁸ stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania referendum jest Państwowa Komisja Wyborcza, natomiast zapewnienie warunków organizacyjno-administracyjnych, finansowych i technicznych, związanych z organizacją i przeprowadzaniem referendum w zakresie określonym w Kodeksie

⁴⁷ K. Czech, M. Wielechowski, *Brexit a sytuacja ekonomiczna Wielkiej Brytanii*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie”, Zeszyt 1, 2017 r., s. 21, 24 oraz 27 <https://prs.sggw.edu.pl/article/view/2836>, P. Dzierżanowski, *Gospodarka Wielkiej Brytanii osiem lat po referendum w sprawie brexitu*, „Biuletyn PISM”, nr 77 (2887) z 28 V 2024, <https://www.pism.pl/publikacje/gospodarka-wielkiej-brytanii-osiem-lat-po-referendum-w-sprawie-brexitu>.

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 2408, ze zm.

wyborczym oraz innych ustawach należy do zadań KBW, które współdziała w tym zakresie z właściwymi organami administracji rządowej oraz jednostkami samorządu terytorialnego. Jednostki te na wykonywanie zadań związanych z organizacją i przeprowadzaniem referendum otrzymują dotacje, które są przekazywane przez Szefa KBW lub działających z jego upoważnienia dyrektorów jednostek organizacyjnych KBW.

W świetle powyższych uwag należy stwierdzić, że zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem referendum należą do zadań publicznych finansowanych ze środków budżetu państwa. Środkami finansowymi przeznaczonymi na wydatki związane z organizacją i przeprowadzaniem referendum dysponuje Szef KBW. Środki te, umieszczone w odpowiedniej kwocie w rezerwie celowej budżetu państwa, uruchamiane są w miarę potrzeby na jego wniosek.

Należy zauważyć, że corocznie w budżecie państwa w części dotyczącej rezerw celowych w pozycji „Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum” zapewniane są środki na ewentualne referendum ogólnokrajowe. W ustawie budżetowej na 2025 r., w ramach wydatków części 83 – Rezerwy celowe, poz. 17 – Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum⁴⁹, na referendum ogólnokrajowe planowane są wydatki w kwocie 372 000 tys. zł (w tym wydatki majątkowe – 100 tys. zł oraz dodatki wyborcze dla pracowników KBW w łącznej kwocie 6 630 tys. zł) przy założeniu jednodniowego głosowania. Zaplanowano wydatki m.in. na zryczałtowane diety dla członków komisji, na diety dla mężów zaufania, druk i transport kart do głosowania, obsługę informatyczną referendum oraz dotacje dla gmin. Zabezpieczono także wydatki na koszty przechowywania dokumentów z referendum do czasu ich brakowania⁵⁰. Na tym tle można uznać, że koszt ewentualnego jednodniowego referendum ogólnokrajowego projektowanego przez Wnioskodawców w warunkach 2025 r. powinien kształtować się w wysokości nie wyższej niż 372 mln zł.

W trakcie przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu nie wskazano istotnych informacji dotyczących skutków finansowych projektowanych przepisów.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

W odniesieniu do ewentualnych obciążeń administracyjnych powstałych na skutek wykonania projektowanej ustawy, w razie zaistnienia okoliczności, o których mowa w projekcie, konieczne byłoby przeprowadzenie referendum. Wiązałoby się to z zaangażowaniem organów właściwych do spraw referendum ogólnokrajowego, tzn. Państwowej Komisji Wyborczej, komisarzy wyborczych oraz obwodowych komisji do spraw referendum, a także Krajowego Biura Wyborczego.

⁴⁹ Zob. Ustawa budżetowa na rok 2025 z dnia 9 stycznia 2025 r., Dz. U. poz. 65.

⁵⁰ Zob. Część 11. *Objaśnienia do projektu budżetu na 2025 r.*, Krajowe Biuro Wyborcze, IX 2024 r., s. 24.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Ocena skutków prawnych projektowanej regulacji prowadzi do wniosku, że w zakresie, w jakim w drodze ustawy zwykłej zamierza się zaostriżyć wymogi związane z wystąpieniem z UE, a także z zawarciem umowy o warunkach wystąpienia z Unii, jest ona sprzeczna z art. 89 ust. 1 i art. 90 Konstytucji oraz konstrukcyjnie niedopracowana. Nie została ona skorelowana z niezbędnymi zmianami Konstytucji i ustawy o referendum ogólnokrajowym.

2. Skutki społeczne: Przedłożony projekt nie niesie bezpośrednich skutków społecznych. Jego podstawowe przesłanie, w myśl którego decyzja o wyjściu Polski z UE wymaga zgody obywateli wyrażonej w referendum, jest w świetle konsultacji społecznych powszechnie akceptowane. Można zakładać, że w razie zrealizowania koncepcji „dwuetapowego procesu referendalnego”, nastąpiłaby długotrwała kampania referendalna, prowadzona równolegle do procesu negocjacji, z wykorzystaniem różnych metod marketingu politycznego.

3. Skutki gospodarcze: Proponowana regulacja bezpośrednio nie wywoła skutków gospodarczych.

4. Skutki finansowe: Zadania związane z organizacją i przeprowadzaniem referendum są finansowane ze środków budżetu państwa. Corocznie w budżecie państwa w części dotyczącej rezerw celowych w pozycji „Środki na finansowanie ustawowo określonych zadań dotyczących wyborów i referendum” uwzględnia się środki na ewentualne referendum ogólnokrajowe. Stąd też można uznać, że koszty projektu ustawy powinny zostać sfinansowane w ramach środków planowanych w budżecie państwa. W ustawie budżetowej na 2025 r. na referendum ogólnokrajowe planuje się wydatki w kwocie 372 mln zł.

5. Rozwiązania zagraniczne: W porządkach prawnych państw członkowskich nie przewidziano uregulowań dotyczących procedury określającej tryb wystąpienia z UE.

Autorzy:

dr Marek Jaśkowski, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

Łukasz Żołądek, specjalista w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.5)

prof. dr hab. Cezary Mik, ekspert ds. legislacji (pkt V, X, XI.1)

Justyna Osiecka-Chojnacka, specjalista ds. społecznych (pkt VI, XI.2)

dr Kamilla Kurczewska, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt VII, XI.3)

Monika Korolewska, specjalista ds. finansów publicznych (pkt VIII, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/