



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 1077
Warszawa, 5 lutego 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią posłankę Ewę Schädler i pana posła Mirosława Adama Orlińskiego.

(-) Władysław Bartoszewski; (-) Marek Biernacki; (-) Izabela Bodnar; (-) Agnieszka Buczyńska; (-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Sławomir Ćwik; (-) Adam Dziedzic; (-) Piotr Górniewicz; (-) Andrzej Grzyb; (-) Bożenna Hołownia; (-) Szymon Hołownia; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Henryk Kiepus; (-) Agnieszka Maria Kłopotek; (-) Rafał Komarewicz; (-) Aleksandra Leo; (-) Adam Luboński; (-) Mirosław Maliszewski; (-) Joanna Mucha; (-) Maja Ewa Nowak; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Mirosław Adam Orliński; (-) Łukasz Osmalak; (-) Urszula Paślawska; (-) Krzysztof Paszyk; (-) Norbert Pietrykowski; (-) Bartosz Romowicz; (-) Wiesław Różyński; (-) Tadeusz Samborski; (-) Ewa Schädler; (-) Marcin Skonieczka; (-) Zbigniew Sosnowski; (-) Piotr Paweł Strach; (-) Mirosław Suchoń; (-) Ewa Szymanowska; (-) Paweł Śliz; (-) Wioleta Tomczak; (-) Stanisław Tomczyszyn; (-) Kamil Wnuk; (-) Paweł Zalewski; (-) Piotr Zgorzelski; (-) Jolanta Zięba-Gzik; (-) Tomasz Zimoch.

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych

Art. 1. W ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127) w art. 22a wprowadza się następujące zmiany:

1) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym.”;

2) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Ratyfikacja umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej wymaga zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy

Celem projektowanej nowelizacji jest **szczegółowe uregulowanie trybu wyjścia Polski z Unii Europejskiej** poprzez zmianę ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127.), dalej „ustawa o umowach międzynarodowych”, z uwzględnieniem rangi i skutków tej decyzji. **Wypowiedzenie traktatów unijnych**, czyli decyzja o wystąpieniu z UE, byłoby możliwe z poszanowaniem zasady suwerenności Narodu, wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP, **wyłącznie w drodze referendum ogólnokrajowego** zgodnie z art. 125 Konstytucji RP, **nie zaś, jak przewidują obecne regulacje, w procedurze uzyskania zwykłej większości głosów w Sejmie RP** (na wniosek Rady Ministrów i decyzji Prezydenta po uprzednim wyrażeniu zgody przez Sejm w głosowaniu zwykłą większością głosów).

Spółeczeństwo polskie zadecydowało o przystąpieniu do Unii Europejskiej w referendum ogólnokrajowym (na mocy art. 90 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 125 Konstytucji RP), w którym za akcesją zagłosowała zdecydowana większość 77,45% głosujących, przy frekwencji 58,85% uprawnionych do głosowania. Decyzja podjęta przez suwerena była bezspornym wyrażeniem zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego (podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku) oraz na dołączenie do Wspólnoty wraz z dniem 1 maja 2004 r. Obywatele Polski podjęli decyzję o gotowości uczestniczenia w procesach integracyjnych UE na mocy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zgoda na ratyfikację w trybie art. 90 Konstytucji RP odbyła się z zastosowaniem podwyższonych wymagań proceduralnych, nazywanych w literaturze tzw. wielką ratyfikacją¹, przy obostrzonych kryteriach reprezentatywności i legitymacji².

W świetle art. 90 Konstytucji RP zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej może być udzielona poprzez:

¹ Zob. P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 90.

² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. akt K 33/12, wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04.

- 1) ustawę uchwaloną 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,
- 2) referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 Konstytucji RP.

W omawianym przypadku akcesji Polski do UE, uchwałą Sejmu zdecydowano, że właściwą formą wyrażenia zgody na ratyfikację będzie ta o największej demokratycznej legitymacji, czyli w drodze referendum ogólnokrajowego.

Trybunał Konstytucyjny, w jednym z kluczowych wyroków dla polskiego procesu integracji z Unią Europejską, w sprawie o sygn. akt K 33/12 podkreślił, że „[u]stawa ratyfikacyjna rozpatrywana w trybie art. 90 Konstytucji jest szczególnym rodzajem ustawy nie tylko ze względu na kwalifikowane wymogi jej uchwalenia, ale przede wszystkim z uwagi na jej cel, którym jest wyrażenie zgody na ratyfikację umów umożliwiających uczestnictwo Polski w procesach integracyjnych. Procedura i warunki wyrażenia zgody na ratyfikację w trybie art. 90 Konstytucji zostały przez ustrojodawcę celowo odróżnione od procedury uchwalania ustaw zwykłych, w tym innych ustaw ratyfikacyjnych, o których mowa w art. 89 Konstytucji”³.

Nie ulega zatem wątpliwości, że ewentualna decyzja o wystąpieniu z Unii Europejskiej powinna cieszyć się analogiczną, demokratyczną legitymacją poprzez zastosowanie identycznych rygorów, a w konsekwencji uwzględniać wagę społeczną i ustrojową takiej dalekosiężnej decyzji. W kontekście akcesu Polski do UE przyjęło się, iż „[s]tanowisko Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia art. 90 Konstytucji wspiera zasada przychylności procesowi integracji europejskiej i współpracy między państwami”⁴. Decyzja o wystąpieniu z UE nie w mniejszym stopniu dotyczy procesów integracyjnych, w tym wypadku ich trwałego zerwania, a przede wszystkim nieodłącznie związana jest z pojęciem suwerenności. Stąd, w opinii projektodawców, konieczna jest **symetria działania** i takie odczytanie ustawy zasadniczej, zgodnie z którym wystąpienie z Unii Europejskiej byłoby możliwe wyłącznie **w drodze *actus contrarius*, czyli aktu prawnego przyjętego w procedurze identycznej do tej, w jakiej nastąpiła ratyfikacja traktatu akcesyjnego – w drodze referendum ogólnokrajowego.** Z zasady przychylności integracji europejskiej należy implikować obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zamiaru wystąpienia z Unii⁵. W świetle powyższego, niezgodna z Konstytucją RP, a dokładniej z zasadą suwerenności

³ Wyrok TK z 26.06.2013 r., K 33/12.

⁴ Tamże.

⁵ S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, str. 660.

Narodu z art. 4 w zw. z art. 90 Konstytucji RP i art. 125 Konstytucji RP, jest obecna regulacja prawna, na mocy której Polska może opuścić Unię Europejską w wyniku uzyskania zwykłej większości podczas głosowania w Parlamencie zgodnie z art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych. Projektodawcy stoją na stanowisku, że **decyzja Narodu wyrażona w wiążącym ustawodawcę referendum nie powinna być zniweczona przez ustawę uchwaloną zwykłą większością głosów.**

Tak ukształtowany stan prawny grozi podjęciem decyzji nieprzemyślanej i *ad hoc* pod wpływem doraźnego impulsu, motywowanego krótkowzroczną chęcią politycznego zysku. To tym samym ekspozuje 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.

Należy podkreślić, że analogiczne stanowisko oraz zbieżne postulaty nowelizacji ustawy wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 10 października 2024 r. do Marszałka Sejmu Szymona Hołowni, które uprzednio skierowano do Marszałek Elżbiety Witek (pismem z 9 listopada 2021 r.).

Obecność Rzeczypospolitej Polski w Unii Europejskiej wiąże się niezliczonymi korzyściami, które od 2004 roku diametralnie zmieniły stan polskiej gospodarki, prawa oraz status naszego kraju na arenie międzynarodowej. Opuszczenie UE nie byłoby prostym odwróceniem skutków akcesji z 2004 roku. W dużej mierze wystąpienie ze struktur unijnych wiązałoby się z olbrzymią niepewnością i trudnością przewidzenia następstw takiego ruchu. Wyjście ze Wspólnoty implikowałoby przede wszystkim pozbawienie Polaków obywatelstwa Unii Europejskiej, co przełożyłoby się na stratę możliwości korzystania ze swobód rynku wewnętrznego: przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Byłoby zatem końcem wolności wyboru miejsca zamieszkania, pracy i studiowania w państwach członkowskich Unii. Konsekwencją wyjścia ze strefy Schengen byłby zakaz swobodnego podróżowania (przemieszczania się i przybywania) przez kraje UE bez paszportu. Obywatele Polski nie mogliby się powoływać na gwarancje praw i wolności z Karty Praw Podstawowych oraz na inne uprawnienia wynikające z prawa pierwotnego i pochodnego Unii. Wyjście z UE to nie tylko zaprzestanie obowiązywania wspólnotowego dorobku prawnego *acquis communautaire*, który przez lata determinował kształt wszystkich gałęzi prawa w Polsce. To także przywrócenie cel i przeszkód w handlu dla przedsiębiorców na granicach, koniec uczestnictwa w programach naukowych dla polskich studentów (jak Erasmus+), brak bezpośrednich dopłat dla rolników czy funduszy strukturalnych dla rozwoju regionów w Polsce. W czasach polikryzysu

i geopolitycznych wyzwań, z jakimi od czasów II wojny światowej nie przyszło się mierzyć Europie, Polska straciłaby głos w europejskiej Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a umowy międzynarodowe zawarte przez UE z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi straciłyby zastosowanie wobec naszego kraju.

Ogromu i powagi konsekwencji wystąpienia z UE nie da się przewidzieć. W świetle powyższego **niniejsza nowelizacja jest niezbędna, jako zapewniająca gwarancję, że najważniejsze decyzje w hipotetycznej możliwości opuszczenia struktur unijnych zostaną podjęte przez Naród w drodze referendum ogólnokrajowego.** Warto zauważyć, że postulowane w niniejszym projekcie zmiany znalazły się, w podobnym zakresie, we wniesionym przez Prezydenta RP w 2010 r. projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP⁶, który kompleksowo regulował procedurę opuszczenia przez Polskę struktur unijnych. W projekcie ustawy z 2010 przewidziano, że wystąpienie z Unii byłoby możliwe za zgodą wyrażoną w ustawie stanowiącej większość kwalifikowaną albo alternatywnie w drodze referendum ogólnokrajowego stosownie do art. 125 Konstytucji RP. Ponadto, w takim samym trybie miałyby zostać wyrażona zgoda na ratyfikację umowy określającej warunki wystąpienia Polski z UE (zgodnie z art. 50 ust. 2 TUE). Twórcy projektu przyjęli zatem rozwiązania analogiczne, w duchu *actus contrarius* dla procedury akcesji z art. 90 Konstytucji RP, kierując się jednocześnie zapisami art. 50 TUE, chcąc zapewnić właściwą legitymację dla decyzji kluczowych z punktu widzenia żywotnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak wskazywano w literaturze obecna regulacja jest „wyjątkowo niefrasobliwa”, a procedura krajowa dla takiej decyzji winna gwarantować przejrzystość i mocną, społeczną legitymację⁷. Projektowana zmiana odpowiada na podnoszone od lat postulaty doktryny i wielu środowisk oraz wychodzi naprzeciw konieczności podjęcia pilnej zmiany stanu prawnego, w celu zabezpieczenia członkostwa RP w Unii Europejskiej. Co więcej, projektodawcy są zdania, że czas polskiej Prezydencji w Radzie UE⁸, to najwłaściwszy moment, aby podkreślić miejsce i wagę Polski w Unii Europejskiej.

⁶ Projekt, przez zakończenie kadencji parlamentu, nie został uchwalony (jako czynnik polityczny wskazywano m.in. brak odpowiedniej większości parlamentarnej dla zmiany konstytucji).

⁷ J.Barcz [w:] *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, wyd. 6/2020, str. 69.

⁸ 1 stycznia 2025 roku Polska objęła półroczne przewodnictwo w Radzie UE.

2. Rzeczywisty stan prawny w dziedzinie, która ma być unormowana oraz przewidywane skutki prawne – różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

a) Dotychczasowy stan prawny

Obecnie procedura wystąpienia Polski z Unii Europejskiej jest regulowana przez art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych⁹, a w szczególności przez art. 22a ust. 2 tej ustawy, który stanowi, że **przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie**. W świetle obecnej regulacji przyjmuje się, że byłaby to ustawa uchwalona stosownie do art. 120 Konstytucji RP, czyli **zwykłą większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zatem dla wyrażenia zgody, o której mowa w art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych (wystąpienie z UE), nie byłoby konieczne uzyskanie większości kwalifikowanej zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji RP albo przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego stosownie do art. 90 ust. 3 Konstytucji RP.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że rozwiązania przyjęte w obecnej ustawie o umowach międzynarodowych zostały wdrożone w związku z wprowadzeniem art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej¹⁰, jednakże nie dokonało się to w sposób wyczerpujący. Zgodnie z art. 50 TUE można wskazać trzy elementy, i etapy zarazem, kluczowe dla procedury wystąpienia z UE:

- 1) tryb podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii oraz notyfikację takiego zamiaru Radzie Europejskiej,
- 2) zawarcie umowy zawierającej warunki wystąpienia z UE (określającej przyszłe stosunki z Unią),
- 3) ewentualne przedłużenie okresu obowiązywania unijnych Traktatów wobec danego państwa.

Przepisy art. 22a ust. 1-3 ustawy o umowach międzynarodowych normują właściwy tryb dla podjęcia decyzji o wystąpieniu z UE wraz z obowiązkiem notyfikacji przez Prezesa Rady Ministrów decyzji o wystąpieniu z Unii Radzie Europejskiej wyrażonym w ust. 4 ustawy. Przepisy art. 22a ust. 5 i 6 ww. ustawy regulują z kolei tryb wyrażenia zgody na przedłużenie dwuletniego okresu negocjacji umowy, która określi warunki na jakich państwo wystąpi z Unii,

⁹ Wprowadzony z dniem 13 lutego 2011 r. 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.

¹⁰ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.); dalej jako: TUE.

zgodnie z art. 50 ust. 3 TUE. Taką zgodę, niezbędną dla przedłużenia okresu negocjacji, wyraża Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie (uchwalonej zwykłą większością głosów).

Co istotne, **polska regulacja pomija** w świetle powyższego drugi element, czyli **sposób zawarcia umowy zawierającej warunki wystąpienia z UE, która określi przyszłe stosunki Rzeczypospolitej z Unią Europejską, stosownie do art. 50 ust. 2 TUE**. Należy podkreślić, że **samo podjęcie decyzji o wystąpieniu z UE nie jest wystarczające dla opuszczenia struktur unijnych**. Jest to dopiero, stosownie do art. 50 ust. 2 zdanie pierwsze TUE, wyrażenie zamiaru podjęcia takich kroków. Kluczowa dla procedury opuszczenia Wspólnoty jest notyfikacja zamiaru wyjścia z UE, która otwiera zasadniczo 2-letni etap negocjacji między Unią a państwem występującym, których przedmiotem jest ustalenie warunków wystąpienia i ram przyszłych stosunków z UE. Negocjacje mogą być sfinalizowane dwutorowo. Jednym ze scenariuszy traktatowych jest zawarcie umowy międzynarodowej między Unią a państwem występującym, która określi ww. warunki opuszczenia Wspólnoty. Drugi ze scenariuszy to jednostronne wystąpienie państwa z Unii (tzw. „wyjście bez umowy”), które nastąpi m.in. w sytuacji, gdy w okresie dwóch lat od notyfikacji umowa międzynarodowa nie wejdzie w życie, a okres negocjacji nie zostanie przedłużony.

b) Projektowany stan prawny

- **Wystąpienie z Unii Europejskiej za zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym**

Projektowana nowelizacja przewiduje zmianę obecnego art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych, zgodnie z którą decyzja o wystąpieniu Rzeczypospolitej z Unii Europejskiej musiałaby charakteryzować się silną legitymizacją społeczną, **uzyskaną w drodze ogólnokrajowego referendum**, a nie jak dotychczas w procedurze właściwej dla głosowania ustawy zwykłej (dla uchwalenia której wystarczająca jest zwykła większość głosów).

Projektowana zmiana jest niezbędna ze względu na konieczność **dostosowania regulacji ustawowej do Konstytucji RP oraz w celu uwzględnienia wagi ustrojowej, społecznej i gospodarczej członkostwa Polski w UE**. Obywatele Polski wyrazili zgodę na dołączenie do Wspólnoty w drodze referendum w 2003 r., dlatego analogiczna procedura powinna być w mocy dla rozstrzygnięć o skutku wprost odwrotnym, mianowicie dla opuszczenia Unii przez państwo członkowskie. Postulowane rozwiązanie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego uwzględnia żywotną wagę decyzji oraz dalekosiężnych

i nieprzewidywalnych skutków wyjścia z UE. Projektodawcy stoją tym samym na stanowisku, iż najważniejsze decyzje dla państwa powinny być podejmowane bezpośrednio przez suwerena, zaś w tej hipotetycznej procedurze wystąpienia ze Wspólnoty cały proces musi być poprzedzony szeroko zakrojoną debatą publiczną, której prowadzeniu rozpozanie referendum niewątpliwie będzie sprzyjać.

- **Drugie referendum w celu wyrażenia zgody przez suwerena na warunki wystąpienia i ramy przyszłych stosunków Polski z UE**

Samo podjęcie decyzji o wystąpieniu z UE nie jest wystarczające dla opuszczenia struktur unijnych. Po notyfikacji zamiaru wyjścia z UE otwiera się etap negocjacji, których przedmiotem jest ustalenie warunków wystąpienia i ram przyszłych stosunków z UE w formie umowy międzynarodowej (art. 50 ust. 2 zdanie drugie TUE). Ustawa o umowach międzynarodowych w obecnym kształcie milczy nt. trybu zawierania ww. umowy z art. 50 ust. 2 TUE. Jest to luka prawna wymagająca pilnej interwencji ustawodawcy.

Projektodawcy postulują dodanie do art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych ust. 4a, który dla **ratyfikacji umowy międzynarodowej, określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej, wymagałby zgody wyrażonej w referendum ogólnokrajowym**¹¹, analogicznie jak w przypadku decyzji o wystąpieniu z UE. Decyzja wyrażona przez obywateli w tym referendum różniłaby się od (pierwszego) referendum w sprawie opuszczenia Unii, dotycząc w tym wypadku **położenia Polski po wyjściu z Unii Europejskiej**. Poddanie omawianej umowy pod referendum jest niezbędne, a przedmiot przezeń regulowany nie może być traktowany jako akcesoryjny. Skutki umowy określającej warunki, na jakich kraj występuje z UE mogą bowiem mieć **olbrzymie implikacje społeczne, gospodarcze i finansowe**.

Zawarcie umowy międzynarodowej w założeniu pozwala na uporządkowane uregulowanie warunków wystąpienia z UE, jest to zatem rozwiązanie niewątpliwie bardziej harmonijne, niżli jednostronne opuszczenie Wspólnoty. Jednostronne opuszczenie Unii będzie bowiem wiązało się ze znacznie większymi, trudnymi do przewidzenia konsekwencjami i nie powinno być traktowane jako rozwiązanie realistyczne¹². W omawianej umowie powinny zostać uregulowane kwestie dot. harmonogramu stopniowego ograniczania praw i obowiązków

¹¹ Podobnie zob. S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, str. 668-669.

¹² Zob. A. Łazowski, *Unilateral withdrawal from the EUP realistic scenario or a folly?*, *Journal of European Public Policy* 2016.

państwa, osób i innych podmiotów z państwa występującego w relacji do Unii jako całości oraz wszystkich, pozostałych państw członkowskich. Nie ulega wątpliwości, że umowa będzie obejmować ponadprzeciętny zakres spraw, regulując chociażby przepisy przejściowe np. dot. korzystanie przez obywateli z państwa występującego ze swobód rynku wewnętrznego. Istotną częścią umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE, będzie również ustalenie stosunków Unii z państwem występującym. Należy zaznaczyć, że sporządzenie treści omawianej umowy będzie procesem czasochłonnym, wymagającym zgodnej woli stron. Stąd, trzeba zaznaczyć, że Unia – reprezentująca interesy wszystkich państw członkowskich - będzie stroną silniejszą przy stole negocjacyjnym, a o sile głosu państwa występującego będą decydowały różnorodne i zmienne czynniki. Proces negocjacji, szczególnie uwzględniający doświadczenia opuszczenia przez Zjednoczone Królestwo UE (tzw. „Brexitu”), będzie rozciągnięty na kilka lat, zaś finalnej wersji umowy określającej warunki wystąpienia nie da się *a priori* przewidzieć. Można przypuszczać, że pomiędzy omawianymi referendum upłynie, co najmniej kilka lat, w ciągu których zmiany ulec mogą okoliczności, które determinowały wyjście danego państwa z Unii (kontekst polityczny, społeczny czy gospodarczy). Dlatego nie można wykluczyć, że dane państwo, które notyfikowało decyzję o wystąpieniu z UE, zawróci z tej drogi i wycofa się z procedury opuszczenia Unii. Jak przyjmuje się w literaturze, taka zmiana jest możliwa zasadniczo w każdej chwili aż do dnia formalnego wystąpienia z Unii¹³.

Mając na uwadze przywołane względy, **umowa określająca warunki wystąpienia i ramy przyszłych stosunków z UE niechybnie będzie umową strategiczną, wyznaczającą na lata miejsce naszego państwa i obywateli Polski nie tylko na mapie Europy, ale i w architekturze europejskiej.** Uwzględniając wagę omawianych kategorii, należy podkreślić, iż tylko Naród w drodze referendum ogólnokrajowego będzie miał legitymację wystarczającą do podjęcia tak dalekosiężnych decyzji.

Jako podstawę konstytucyjną dla zarządzenia postulowanych referendum ogólnokrajowych należy wskazać art. 90 ust. 3 Konstytucji RP. Skoro suweren wyraził zgodę w trybie referendum na zawarcie umowy międzynarodowej, to równocześnie analizowany przepis należałoby wyklądać w ten sposób, że decyzja o przeciwnym skutku powinna być podjęta w trybie analogicznym. Niemniej, ponad wszelką wątpliwość, jako dodatkową i samodzielną podstawę prawną można przywołać art. 125 Konstytucji RP, w świetle którego decyzja o wystąpieniu z Unii wraz z akceptacją umowy warunkującej wyjście ze Wspólnoty

¹³ J.Barcz [w:] *Instytucje i Prawo Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, wyd. 6/2020, str. 70.

należy do **spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa** i w konsekwencji podlega pod kategorię spraw właściwych dla przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

ustawa o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Pani Posłanka Ewa Schädler i Pan Poseł Mirosław Adam Orlński

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Obecnie obowiązujące przepisy określają procedury rozstrzygania o wyjściu Polski z Unii Europejskiej nieadekwatne do rangi i skutków decyzji podejmowanych w tej sprawie. Projekt przewiduje, że **wypowiedzenie traktatów unijnych**, czyli decyzja o wystąpieniu z UE, byłoby możliwe z poszanowaniem zasady suwerenności Narodu, wyrażonej w art. 4 Konstytucji RP, **wyłącznie w drodze referendum ogólnokrajowego** zgodnie z art. 125 Konstytucji RP, **nie zaś, jak przewidują obecne regulacje, w procedurze uzyskania zwykłej większości głosów w Sejmie RP** (na wniosek Rady Ministrów i decyzji Prezydenta po uprzednim wyrażeniu zgody przez Sejm w głosowaniu zwykłą większością głosów).

Spółeczeństwo polskie zadecydowało o przystąpieniu do Unii Europejskiej w referendum ogólnokrajowym (na mocy art. 90 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 125 Konstytucji RP), w którym za akcesją zagłosowała zdecydowana większość 77,45% głosujących, przy frekwencji 58,85% uprawnionych do głosowania. Decyzja podjęta przez suwerena była bezspornym wyrażeniem zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego (podpisanego w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 roku) oraz na dołączenie do Wspólnoty wraz z dniem 1 maja 2004 r. Obywatele Polski podjęli decyzję o gotowości uczestniczenia w procesach integracyjnych UE na mocy art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Zgoda na ratyfikację w trybie art. 90 Konstytucji RP odbyła się z zastosowaniem podwyższonych wymagań proceduralnych, nazywanych w literaturze tzw. wielką ratyfikacją¹, przy obostrzonych kryteriach reprezentatywności i legitymacji².

W świetle art. 90 Konstytucji RP zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej może być udzielona poprzez:

- 1) ustawę uchwaloną 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,
- 2) referendum ogólnokrajowym zgodnie z przepisem art. 125 Konstytucji RP.

¹ Zob. P. Radziejewicz [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, red. P. Tuleja, Warszawa 2023, art. 90.

² Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r. sygn. akt K 33/12, wyrok TK z 11.05.2005 r., K 18/04.

W omawianym przypadku akcesji Polski do UE, uchwałą Sejmu zdecydowano, że właściwą formą wyrażenia zgody na ratyfikację będzie ta o największej demokratycznej legitymacji, czyli w drodze referendum ogólnokrajowego.

Decyzja o wystąpieniu z UE w nie mniejszym stopniu dotyczy procesów integracyjnych, w tym wypadku ich trwałego zerwania, a przede wszystkim nieodłącznie związana jest z pojęciem suwerenności. Stąd, w opinii projektodawców, konieczna jest **symetria działania** i takie odczytanie ustawy zasadniczej, zgodnie z którym wystąpienie z Unii Europejskiej byłoby możliwe wyłącznie **w drodze *actus contrarius*, czyli aktu prawnego przyjętego w procedurze identycznej do tej, w jakiej nastąpiła ratyfikacja traktatu akcesyjnego – w drodze referendum ogólnokrajowego.** Z zasady przychylności integracji europejskiej należy implikować obowiązek odpowiedniego uzasadnienia zamiaru wystąpienia z Unii³. W świetle powyższego, niezgodna z Konstytucją RP, a dokładniej z zasadą suwerenności Narodu z art. 4 w zw. z art. 90 Konstytucji RP i art. 125 Konstytucji RP, jest obecna regulacja prawna, na mocy której Polska może opuścić Unię Europejską w wyniku uzyskania zwykłej większości podczas głosowania w Parlamencie zgodnie z art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych. Projektodawcy stoją na stanowisku, że **decyzja Narodu wyrażona w wiążącym ustawodawcę referendum nie powinna być zniweczona przez ustawę uchwaloną zwykłą większością głosów.**

Należy podkreślić, że **analogiczne stanowisko oraz zbieżne postulaty nowelizacji ustawy wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich w piśmie z 10 października 2024 r. do Marszałka Sejmu Szymona Hołowni, które uprzednio skierowano do Marszałek Elżbiety Witek (pismem z 9 listopada 2021 r.).**

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.

Wystąpienie z UE poniesie za sobą istotne konsekwencje zarówno dla Rzeczypospolitej Polskiej, jak i dla polskiego społeczeństwa. Z tego powodu **niniejsza nowelizacja jest niezbędna, jako zapewniająca gwarancję, że najważniejsze decyzje w hipotetycznej możliwości opuszczenia struktur unijnych zostaną podjęte przez Naród w drodze referendum ogólnokrajowego.**

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ Tak

Projektodawcy rozważali również przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym zgoda na podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej (oraz dla trybu zawarcia umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE) miałaby charakter alternatywy i przyjmowałaby tryb analogiczny do tego, jaki jest przewidziany w art. 90 ust. 2–4 Konstytucji RP. W świetle tego, zgoda na wystąpienie z UE mogłaby być wyrażona poprzez przyjęcie ustawy kwalifikowaną większością głosów bądź w trybie ogólnokrajowego referendum, zaś o przyjęciu jednego z omawianych rozwiązań decydowałby Sejm w drodze uchwały.

Niemniej jednak projektodawcy przyjęli rozwiązanie w największym stopniu odpowiadające zasadzie suwerenności Narodu. W konsekwencji uznano, że najważniejsze decyzje w hipotetycznej możliwości opuszczenia struktur unijnych zostaną podjęte wyłącznie przez Naród w drodze referendum ogólnokrajowego.

³ S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, str. 660.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

a) Dotychczasowy stan prawny

Obecnie procedura wystąpienia Polski z Unii Europejskiej jest regulowana przez art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych⁴, a w szczególności przez art. 22a ust. 2 tej ustawy, który stanowi, że **przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie**. W świetle obecnej regulacji przyjmuje się, że byłaby to ustawa uchwalona stosownie do art. 120 Konstytucji RP, czyli **zwykłą większością głosów** w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Zatem dla wyrażenia zgody, o której mowa w art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych (wystąpienie z UE), nie byłoby konieczne uzyskanie większości kwalifikowanej zgodnie z art. 90 ust. 2 Konstytucji RP albo przeprowadzenie referendum ogólnokrajowego stosownie do art. 90 ust. 3 Konstytucji RP.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że rozwiązania przyjęte w obecnej ustawie o umowach międzynarodowych zostały wdrożone w związku z wprowadzeniem art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej⁵, jednakże nie dokonano się to w sposób wyczerpujący. Zgodnie z art. 50 TUE można wskazać trzy elementy, i etapy zarazem, kluczowe dla procedury wystąpienia z UE:

- 1) tryb podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii oraz notyfikację takiego zamiaru Radzie Europejskiej
- 2) zawarcie umowy zawierającej warunki wystąpienia z UE (określającej przyszłe stosunki z Unią)
- 3) ewentualne przedłużenie okresu obowiązywania unijnych Traktatów wobec danego państwa.

W art. 22a ust. 1-3 ustawy o umowach międzynarodowych unormowano właściwy tryb dla podjęcia decyzji o wystąpieniu z UE wraz z obowiązkiem notyfikacji przez Prezesa Rady Ministrów decyzji o wystąpieniu z Unii Radzie Europejskiej wyrażonym w ust. 4 ustawy. Przepisy art. 22a ust. 5 i 6 ww. ustawy regulują z kolei tryb wyrażenia zgody na przedłużenie dwuletniego okresu negocjacji umowy, która określi warunki na jakich państwo wystąpi z Unii, zgodnie z art. 50 ust. 3 TUE. Taką zgodę, niezbędną dla przedłużenia okresu negocjacji, wyraża Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie (uchwalonej zwykłą większością głosów).

Co istotne, **polska regulacja pomija w świetle powyższego drugi element, czyli sposób zawarcia umowy zawierającej warunki wystąpienia z UE, która określi przyszłe stosunki Rzeczypospolitej z Unią Europejską, stosownie do art. 50 ust. 2 TUE**. Należy podkreślić, że **samo podjęcie decyzji o wystąpieniu z UE nie jest wystarczające dla opuszczenia struktur unijnych**. Jest to dopiero, stosownie do art. 50 ust. 2 zdanie pierwsze 1 TUE, wyrażenie zamiaru podjęcia takich kroków. Kluczowa dla procedury opuszczenia Wspólnoty jest notyfikacja zamiaru wyjścia z UE, która otwiera zasadniczo 2-letni etap negocjacji między Unią a państwem występującym, których przedmiotem jest ustalenie warunków wystąpienia i ram przyszłych stosunków z UE. Negocjacje mogą być sfinalizowane dwutorowo. Jednym ze scenariuszy traktatowych jest zawarcie umowy międzynarodowej między Unią a państwem występującym, która określi ww. warunki opuszczenia Wspólnoty. Drugi ze scenariuszy to jednostronne wystąpienie państwa z Unii (tzw. „wyjście bez umowy”), które nastąpi m.in. w sytuacji, gdy w okresie dwóch lat od notyfikacji umowa międzynarodowa nie wejdzie w życie, a okres negocjacji nie zostanie przedłużony.

b) Projektowany stan prawny

• Wystąpienie z Unii Europejskiej za zgodą wyrażoną w referendum ogólnokrajowym

Projektowana nowelizacja przewiduje zmianę obecnego art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych, zgodnie z którą decyzja o wystąpieniu Rzeczypospolitej z Unii Europejskiej musiałaby charakteryzować się silną legitymacją społeczną, **uzyskaną w drodze ogólnokrajowego referendum**, a nie jak dotychczas w procedurze właściwej dla głosowania ustawy zwykłej (dla uchwalenia której wystarczająca jest zwykła większość głosów).

⁴ Wprowadzony z dniem 13 lutego 2011 r. 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.

⁵ Traktat o Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/30 z późn. zm.); dalej jako: TUE.

Projektowana zmiana jest niezbędna ze względu na konieczność **dostosowania regulacji ustawowej do Konstytucji RP oraz w celu uwzględnienia wagi ustrojowej, społecznej i gospodarczej członkostwa Polski w UE**. Obywatele Polski wyrazili zgodę na dołączenie do Wspólnoty w drodze referendum w 2003 r., dlatego analogiczna procedura powinna być w mocy dla rozstrzygnięcia o skutku wprost odwrotnym, mianowicie dla opuszczenia Unii przez państwo członkowskie. Postulowane rozwiązanie przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego uwzględnia żywotną wagę decyzji oraz dalekosiężnych i nieprzewidywalnych skutków wyjścia z UE. Projektodawcy stoją tym samym na stanowisku, iż najważniejsze decyzje dla państwa powinny być podejmowane bezpośrednio przez suwerena, zaś w tej hipotetycznej procedurze wystąpienia ze Wspólnoty cały proces musi być poprzedzony szeroko zakrojoną debatą publiczną, której prowadzeniu rozpoznanie referendum niewątpliwie będzie sprzyjać.

- **Drugie referendum w celu wyrażenia zgody przez suwerena na warunki wystąpienia i ramy przyszłych stosunków Polski z UE**

Samo podjęcie decyzji o wystąpieniu z UE nie jest wystarczające dla opuszczenia struktur unijnych. Po notyfikacji zamiaru wyjścia z UE otwiera się etap negocjacji, których przedmiotem jest ustalenie warunków wystąpienia i ram przyszłych stosunków z UE w formie umowy międzynarodowej (art. 50 ust. 2 zdanie drugie 2 TUE). Ustawa o umowach międzynarodowych w obecnym kształcie milczy nt. trybu zawierania ww. umowy z art. 50 ust. 2 TUE. Jest to istotna luka prawna wymagająca interwencji ustawodawcy.

Projektodawcy postulują dodanie do art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych ust. 4a, który dla **ratyfikacji umowy międzynarodowej, określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej, wymagałby zgody wyrażonej w referendum ogólnokrajowym⁶**, analogicznie jak w przypadku decyzji o wystąpieniu z UE. Decyzja wyrażona przez obywateli w tym referendum różniłaby się od (pierwszego) referendum ws. opuszczenia Unii, dotycząc w tym wypadku **położenia Polski po wyjściu z Unii Europejskiej**. Poddanie omawianej umowy pod referendum jest niezbędne, a przedmiot przezeń regulowany nie może być traktowany jako akcesoryjny. Skutki umowy określającej warunki, na jakich kraj występuje z UE mogą bowiem mieć **olbrzymie implikacje społeczne, gospodarcze i finansowe**.

Jako **podstawę konstytucyjną** dla zarządzenia postulowanych referendum ogólnokrajowych należy wskazać art. 90 ust. 3 Konstytucji RP. Skoro suweren wyraził zgodę w trybie referendum na zawarcie umowy międzynarodowej, to równocześnie analizowany przepis należałoby wyklądać w ten sposób, że decyzja o przeciwnym skutku powinna być podjęta w trybie analogicznym. Niemniej jednak, ponad wszelką wątpliwość, jako dodatkową i samodzielną podstawę prawną można przywołać art. 125 Konstytucji RP, w świetle którego decyzja o wystąpieniu z Unii wraz z akceptacją umowy warunkującej wyjście ze Wspólnoty należy do **spraw o szczególnym znaczeniu dla państwa** i w konsekwencji podlega pod kategorię spraw właściwych dla przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego.

Proponowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP.

Projekt ustawy realizuje odesłanie z art. 50 ust. 1 TUE, zgodnie z którym każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Przepis ten należy rozumieć jako uprawnienie unormowania procedury wystąpienia z UE w porządku prawnym (zarówno na poziomie konstytucyjnym, jak i ustawowym) danego państwa. Należy w świetle tego stwierdzić, że projektowany stan prawny, korzystając z dyspozycji traktatowej, **nie tylko nie jest sprzeczny z prawem UE, ale bezpośrednio się do niego odwołuje**.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Obecność Rzeczypospolitej Polski w Unii Europejskiej wiąże się z niezliczonymi korzyściami, które od 2004 roku diametralnie zmieniły stan polskiej gospodarki, prawa oraz pozycję Rzeczypospolitej Polskiej na arenie międzynarodowej. Opuszczenie UE nie byłoby prostym odwróceniem skutków akcesji z 2004 roku. W dużej mierze wystąpienie ze struktur unijnych wiązałoby się z olbrzymią

⁶ Podobnie zob. S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesorów. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, str. 668-669.

niepewnością i trudnością przewidzenia następstw takiego ruchu. Wyjście ze Wspólnoty implikowałoby przede wszystkim pozbawienie Polaków obywatelstwa Unii Europejskiej, co przełożyłoby się na stratę możliwości korzystania ze swobód rynku wewnętrznego: przepływu osób, towarów, usług i kapitału. Byłoby zatem końcem wolności wyboru miejsca zamieszkania, pracy i studiowania w państwach członkowskich Unii. Konsekwencją wyjścia ze strefy Schengen byłby zakaz swobodnego podróżowania (przemieszczania się i przybywania) przez kraje UE bez paszportu. Obywatele Polski nie mogliby się powoływać na gwarancje praw i wolności z Karty Praw Podstawowych oraz na inne uprawnienia wynikające z prawa pierwotnego i pochodnego Unii. Wyjście z UE to nie tylko zaprzestanie obowiązywania wspólnotowego dorobku prawnego *acquis communautaire*, który przez lata determinował kształt wszystkich gałęzi prawa w Polsce. To także przywrócenie cel i przeszkód w handlu dla przedsiębiorców na granicach, koniec uczestnictwa w programach naukowych dla polskich studentów (jak Erasmus+), brak bezpośrednich dopłat dla rolników czy funduszy strukturalnych dla rozwoju regionów w Polsce. W czasach polikryzysu i geopolitycznych wyzwań, z jakimi od czasów II wojny światowej nie przyszło się mierzyć Europie, Polska straciłaby głos w europejskiej Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a umowy międzynarodowe zawarte przez UE z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi straciłyby zastosowanie wobec naszego kraju.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Należy jeszcze raz podkreślić, że wyjście z Unii wiązałoby się z opuszczeniem rynku wewnętrznego, co w konsekwencji skutkowałoby zawieszeniem stosowania podstawowych swobód gospodarczych – przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Dlatego projektowane zmiany mają kreować stan prawny, który będzie sprzyjał pewności prawa. W rezultacie nowelizacja ustawy w zaproponowanym brzmieniu zapewni stabilność obrotu gospodarczego i przyczyni się do ochrony żywotnych interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Jak już zauważono, nie sposób przewidzieć ogromu skutków opuszczenia UE przez Państwo Członkowskie. Natomiast nie ulega wątpliwości, że decyzja o opuszczeniu Wspólnoty skorelowana byłaby z dużą niepewnością prawną oraz potencjalnym odpływem inwestycji, załamaniem obrotu gospodarczego i obniżeniem PKB danego państwa. Takich danych dostarczają zaobserwowane skutki wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii. Pod koniec 2023 r. najstarszy w Wielkiej Brytanii niezależny instytut badań nad gospodarką National Institute of Economic and Social Research wyliczył, że brexit obniżył o 2–3% PKB tego państwa i prognozuje, że straty te sięgną 5–6% PKB w 2035 r. Stan brytyjskiej gospodarki na moment publikacji raportu odpowiadał za utratę dochodu na mieszkańca w wysokości około 850 funtów (obecnie ok. 4 300 zł), zaś w przypadku zakreślonej cezury na 2035 r. będzie to ok. około 2300 funtów na mieszkańca (obecnie ok. 11 600 zł). Z kolei bazując na szacunkach banku inwestycyjnego Goldman Sachs efekt spadku PKB mógł wynieść od 4% do 8% w okresie od referendum. Mówiąc o wzroście kosztów życia naukowcy London School of Economics wskazali, że brexit jest odpowiedzialny za ok. 1/3 wzrostu cen żywności w ostatnich latach.

(zob. m.in.: <https://www.pism.pl/publikacje/gospodarka-wielkiej-brytanii-osiem-lat-po-referendum-w-sprawie-brexitu>; <https://niesr.ac.uk/publications/revisiting-effect-brexit?type=global-economic-outlook-topical-feature>; <https://economy2030.resolutionfoundation.org/reports/the-big-brexit/>)

Przykład brexitu dowodzi, że opuszczenie Unii jest ryzykownym procesem, który może doprowadzić kraj o silnych instytucjach i stabilnej gospodarce do najtrudniejszych, ekonomicznych wyzwań w jego historii. Należy odnotować, że Wielka Brytania w UE była płatnikiem netto (wplacała do budżetu UE więcej niż zeń otrzymywała), z kolei Polska wciąż jest jednym z największych beneficjentów budżetu spośród krajów Unii. Może dowodzić to tylko skali turbulencji gospodarczych i społecznych, w jakich znalazłby się nasz kraj wkraczając na ścieżkę procedury wystąpienia z UE. Mając to na uwadze, projektodawcy są zdania, że przedstawione rozwiązania są gwarantem stabilności i zabezpieczenia interesów gospodarczych Rzeczypospolitej.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projektowana zmiana nie zakłada bezpośrednich obciążeń dla budżetu państwa.

Niemniej należy wskazać potencjalne skutki finansowe wprowadzanej nowelizacji. Analizując bowiem projektowane zmiany, niezbędne jest przedstawienie kalkulacji dla hipotetycznej możliwości przeprowadzenia referendum, w którym społeczeństwo wypowie się, czy chce dalej pozostać w UE.

W razie decyzji o opuszczeniu Wspólnoty i procesie negocjacji Polski z Unią dotyczących warunków wystąpienia ze struktur unijnych, zakończonych zawarciem umowy międzynarodowej, konieczne będzie zorganizowanie drugiego referendum, w którym społeczeństwo oceni wyniki zakończonych negocjacji.

Zgodnie z oficjalną informacją Krajowego Biura Wyborczego referendum dotyczące jednomandatowych okręgów wyborczych w 2015 roku 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.

(zob. https://referendum2015.pkw.gov.pl/pliki/1454674153_Informacja%20o%20wydatkach_Referendum%202015.pdf)

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).

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Wobec trudności oszacowania korzyści finansowych wynikających z proponowanych zmian niemożliwe jest dokonanie jednoznacznej kalkulacji i określenie skutków finansowych dla budżetu państwa w ramach projektowanej nowelizacji.

Koszt referendum (bądź referendumów) musiałby zostać wydzielony i pokryty z budżetu państwa. Należy odnotować, że z dużym prawdopodobieństwem nie doszłoby do sytuacji, w której oba referenda byłyby przeprowadzone w ciągu jednego roku budżetowego. Zawarcie umowy międzynarodowej, której treść zostałaby poddana pod głosowanie w drugim referendum, najpewniej i hipotetycznie dokonano by się w odstępie kilku lat od pierwszego referendum, w którym zdecydowano o wystąpieniu z Unii Europejskiej.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**



Warszawa, 12 lutego 2025 r.

BEOS-WPEiM-175/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Ewa Schädler i Mirosław Adam Orlński)

Na podstawie art. 34 ust. 9 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:

1. Przedmiot projektu ustawy

Nowelizacja ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹ zmierza do wprowadzenia następujących wymogów (art. 1 projektu): (1) przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej 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 Unii Europejskiej wymagałaby 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).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Procedura wystąpienia z Unii Europejskiej jest uregulowana w art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej. Przepis ten przewiduje m.in., że każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Krajowy tok procedury prowadzącej do podjęcia decyzji o wystąpieniu, w tym sposób podjęcia takiej decyzji, nie jest jednak w prawie unijnym uregulowany. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE decyzja o wystąpieniu podlega wyłącznej woli tego państwa członkowskiego, przy poszanowaniu jego wymogów konstytucyjnych,

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 127.

i w konsekwencji zależy tylko od jego suwerennego wyboru². Zgodność decyzji państwa członkowskiego o wystąpieniu z Unii z prawem tego państwa nie podlega ocenie unijnych instytucji³.

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje więc zagadnienia stanowiącego przedmiot projektu ustawy.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

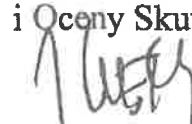
Przepisy projektu ustawy nie są objęte prawem Unii Europejskiej.

4. Konkluzja

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:
Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor
Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Zienowit Cieślik

Weryfikacja: M. Fryźlewicz
Deskryptory bazy Rex: referendum, umowy międzynarodowe, Unia Europejska

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 15 czerwca 2023 r. w sprawie C-501/21 P *Shindler i inni*, ECLI:EU:C:2023:480, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo.

³ Wyrok Sądu z 26 listopada 2018 r. w sprawie T-458/17 *Shindler i inni*, ECLI:EU:T:2018:838, pkt. 58.

Warszawa, 12 lutego 2025 r.

BEOS-WPEiM-176/25

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

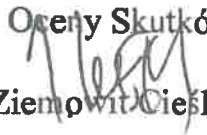
Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (przedstawiciele wnioskodawców: posłowie Ewa Schädler i Mirosław Adam Orliński) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Nowelizacja ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹ zmierza do wprowadzenia następujących wymogów (art. 1 projektu): (1) przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej 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 Unii Europejskiej wymagałaby zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym (projektowany art. 22a ust. 4a ustawy o umowach międzynarodowych).

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest więc projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:
Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji


Ziemowit Cieślak

Weryfikacja: M. Fryźlewicz
Deskryptory bazy Rex: referendum, umowy międzynarodowe, Unia Europejska

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 127.



Lublin, 21 lutego 2025 r.

Opinia

Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych

dotycząca poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych

1. Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest inicjatywa legislacyjna posłów na Sejm RP, zmierzająca do nowelizacji ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych. Analiza dotyczyć będzie kwestii zasadności proponowanej regulacji, w szczególności ustanowienia wyłącznie referendalnego trybu wyrażania zgody na: decyzję o wystąpieniu państwa polskiego z Unii Europejskiej oraz na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

2. Konstytucyjna regulacja trybu ratyfikacji umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP

Artykuł 90 Konstytucji RP¹ normuje tryb wyrażania zgody na ratyfikację szczególnego rodzaju umowy międzynarodowej, której przedmiot określa ust. 1 powołanego artykułu. Zgodnie z nim: *Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.*

Powołany przepis przewiduje dwa sposoby uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w ust. 1 art. 90 Konstytucji. Pierwszy polega na uchwaleniu ustawy przez obie izby polskiego parlamentu kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby, odpowiednio posłów i senatorów. Warto w tym miejscu podkreślić, że w

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.

Konstytucji RP jest to jedyny przypadek uchwalenia ustawy przy tak surowo określonych wymogach co do głosowania. Nawet tryb uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji RP nie przewiduje tak wysokich wymagań proceduralnych odnośnie do głosowania (dla uchwalenia ustawy o zmianie Konstytucji przewidziano wymóg uzyskania 2/3 głosów w Sejmie przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby posłów oraz bezwzględnej większości w Senacie przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby senatorów - art. 235 ust. 4 Konstytucji). Drugi sposób uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji polega na wyrażeniu tej zgody w referendum ogólnokrajowym, zgodnie z przepisem art. 125 Konstytucji (ust. 3 art. 90 Konstytucji). Ustrojodawca kwestię wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację tej szczególnej umowy międzynarodowej powierzył Sejmowi RP, który decyzję w tej sprawie podejmuje w formie uchwały powziętej bezwzględną większością głosów (ust. 4 art. 90 Konstytucji RP).

Kryterium przedmiotowe umowy międzynarodowej o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji spełniał traktat akcesyjny podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. Na podstawie art. 90 ust. 4 Konstytucji Sejm RP, w dniu 17 kwietnia 2003 r. podjął uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu, dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej² oraz, będącą konsekwencją uchwały w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego, uchwałę o zarządzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu dotyczącego przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej³. Na mocy wyniku referendum ogólnokrajowego z czerwca 2003 roku Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej uzyskał zgodę na ratyfikację traktatu, czego konsekwencją było przystąpienie w dniu 1 maja 2004 roku Polski do Unii Europejskiej.

3. Traktatowy tryb wystąpienia państwa z Unii Europejskiej

Traktat o Unii Europejskiej (dalej: TUE) w sposób ramowy odnosi się do procedury wystąpienia państwa ze struktur Unii Europejskiej. W myśl art. 50 ust. 1 TUE: *Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.* W zakresie więc podjęcia decyzji, powołany przepis odsyła do „wymogów konstytucyjnych” państwa podejmującego decyzję o wystąpieniu ze struktur UE.

² M.P. z 2003 r., nr 19, poz. 291

³ Dz. U z 2003 r., nr 66, poz. 613

Określona w traktacie procedura wystąpienia państwa z Unii Europejskiej przewiduje konieczność notyfikacji Radzie Europejskiej zamiaru wystąpienia z UE. Kolejnym etapem są negocjacje z państwem występującym i zawarcie z nim umowy określającej warunki jego wystąpienia z uwzględnieniem ram jego przyszłych stosunków z Unią (art. 50 ust. 2 TUE).

Zgodnie z art. 50 ust. 3 TUE: *Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu lub, w przypadku jej braku, dwa lata po notyfikacji, o której mowa w ustępie 2, chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym Państwem Członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu.*

Traktatowe podstawy wystąpienia państwa ze struktur Unii Europejskiej przewidują więc negocjacje dotyczące warunków wystąpienia, jak również ukształtowanie przyszłych relacji między państwem występującym a Unią Europejską. Kwestie te finalnie określać ma umowa międzynarodowa zawarta między Unią Europejską a państwem występującym.

4. Procedura wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej – aktualne rozwiązania prawne

Przepisy art. 90 Konstytucji nie normują procedury wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej. Nie odnoszą się również do trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia z Unii Europejskiej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE.

Na poziomie ustawowym procedurę wystąpienia Polski z Unii Europejskiej reguluje ustawa o umowach międzynarodowych⁴. Zgodnie z art. 22a ust. 2 powołanej ustawy: *Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.*

Ustawa o umowach międzynarodowych, w art. 22a ust. 5 i ust. 6 określa też tryb podejmowania decyzji o przedłużeniu okresu prowadzenia negocjacji. Rozwiązania te nawiązują do uregulowań art. 50 TUE, odpowiednio jego ust. 1 i ust. 3, o których wyżej była mowa.

Przewidziany w art. 22a ust. 2 oraz ust. 6 ustawy o umowach międzynarodowych wymóg uzyskania ustawowej zgody, odpowiednio na przedłożenie Prezydentowi projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej oraz na przedłużenie negocjacji, oznacza uzyskanie jej z

⁴ Ustawa z dnia 14 kwietnia 2014 r., t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 127.

uwzględnieniem zwykłych reguł uchwalania ustaw tj. zgodnie z art. 120 Konstytucji, przy zastosowaniu zwykłej większości głosów i kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby posłów.

W ustawie o umowach międzynarodowych brak jest natomiast regulacji odnoszącej się do trybu zawierania umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE, tj. umowy określającej warunki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. W literaturze przyjmuje się, że tego rodzaju umowa, w obowiązującym stanie prawnym byłaby zawierana na ogólnych zasadach przewidzianych dla umów międzynarodowych, które określa art. 89 Konstytucji RP⁵. Oznacza to konieczność uzyskania zgody na jej ratyfikację w formie ustawy przyjętej zwykłą większością głosów w Sejmie RP.

5. Analiza i ocena rozwiązań prawnych zawartych w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych

Wniesiony przez grupę posłów na Sejm RP w dniu 5 lutego 2025 r. projekt ustawy zakłada zmianę obecnie obowiązujących reguł prawnych w procesie decyzyjnym, dotyczącym wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej ze struktur Unii Europejskiej.

Wnioskodawcy w pierwszej kolejności proponują aby przedłożenie Prezydentowi projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej było dokonywane po uzyskaniu zgody uchwalonej w referendum ogólnokrajowym. Podkreślić należy, że proponowana zmiana art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych zakłada wyłącznie referendalny tryb uzyskania zgody na wystąpienie Polski z Unii Europejskiej.

Przytoczona w uzasadnieniu projektu argumentacja, przemawiająca za proponowanym rozwiązaniem, opiera się na następującym założeniu: jeżeli zgoda na przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wyrażona została w referendum, to również zgoda na opuszczenie struktur europejskich winna być wyrażona w tym samym trybie. Projektodawcy wywodzą, że „konieczna jest symetria działania i takie odczytanie ustawy zasadniczej, zgodnie z którym wystąpienie z Unii Europejskiej byłoby możliwe wyłącznie w drodze *actus contrarius*, czyli aktu prawnego przyjętego w procedurze identycznej do tej, w jakiej nastąpiła ratyfikacja traktatu akcesyjnego – w drodze referendum ogólnokrajowego”.

⁵ S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 667

Istotnym argumentem przemawiającym za wyłącznie referendalnym trybem uzyskania zgody na wystąpienie Polski z Unii Europejskiej jest, w ocenie wnioskodawców, treść art. 4 Konstytucji, tj. odwołanie się do zasady suwerenności narodu. Kolejny argument przytoczony w uzasadnieniu projektu, to ciężar gatunkowy i skutki jakie decyzja ta wywoła m. in. w płaszczyźnie gospodarczej, społecznej, ekonomicznej czy też w sferze ochrony wolności i praw człowieka.

Odnosząc się do proponowanej regulacji i mając na uwadze podnoszone przez wnioskodawców argumenty, stwierdzić należy, że propozycja uzyskania zgody na wystąpienie Polski z Unii Europejskiej w trybie referendum ogólnokrajowego jest rozwiązaniem zasadnym. Wątpliwości budzi natomiast ograniczenie możliwości jej uzyskania wyłącznie do trybu referendalnego.

Punktem odniesienia dla oceny zgłoszonej propozycji legislacyjnej, a tym samym rozważań nad kształtem rozwiązań proceduralnych, dotyczących ewentualnego wystąpienia Polski z Unii Europejskiej, powinien być art. 90 Konstytucji RP. W oparciu o powołany przepis realizowano proces przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Jednocześnie Konstytucja nie zawiera żadnych innych regulacji odnoszących się do kwestii wstąpienia bądź wystąpienia państwa polskiego ze struktur unijnych. W tej sytuacji, przyjąć należy, że ewentualna zgoda na podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej winna być wyrażona w trybie kwalifikowanym, tj. analogicznym do tego, jaki został przewidziany w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP dla przyjęcia traktatu akcesyjnego przy wstępowaniu do Unii.

Jak już wskazano, artykuł 90 Konstytucji przewiduje dwa alternatywne sposoby uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zważywszy, że regulacja ta zawarta jest w akcie hierarchicznie najwyższym w systemie źródeł prawa krajowego, powinna stanowić punkt odniesienia dla wszelkich regulacji niższego rzędu normujących procedurę ewentualnego wystąpienia Polski z Unii Europejskiej. Konstrukcja *actus cotrarius*, na którą powołują się wnioskodawcy w uzasadnieniu projektu, powinna być odnoszona do obowiązujących przepisów konstytucyjnych, nie zaś do jednego, faktycznie wybranego spośród dwóch wariantów uzyskania zgody, o których mowa w art. 90 Konstytucji. Innymi słowy nie powinna odnosić się tylko do faktycznie wybranego w 2003 r. trybu dla ratyfikacji traktatu akcesyjnego. Dla zobrazowania racji przyświecających temu twierdzeniu, warto wyobrazić sobie hipotetyczną sytuację, w której w 2003 r., na podstawie art. 90 Konstytucji RP, wybrano parlamentarny tryb wyrażania zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego. Czy w takiej sytuacji, przy rozważaniach dotyczących trybu wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z UE konstrukcję *actus cotrarius* należałoby rozumieć w ten sposób, że decyzję o wystąpieniu Polski z UE można by obecnie podjąć wyłącznie w trybie parlamentarnym? Wydaje się, że tego rodzaju twierdzenie, wobec treści art. 90 Konstytucji, uznać należy za błędne.

Z uwagi na powyższe, aprobując propozycję legislacyjną przewidującą tryb uzyskania zgody na ewentualne wystąpienie Polski z Unii Europejskiej w drodze referendum ogólnokrajowego, jednocześnie wskazać należy, że nie powinna być to procedura wyłączna. Ze względów, o których była mowa wyżej, propozycję zawartą w projektowanym art. 22a ust. 2 uznać należy za niepełną. Tym samym negatywnie ocenić należy brak propozycji alternatywnego trybu uzyskania zgody na ewentualne wystąpienie Polski z Unii Europejskiej, tj. trybu przewidującego możliwość jej wyrażania przez obie izby polskiego parlamentu z uwzględnieniem wymogów co do głosowania określonych w art. 90 ust. 2 Konstytucji RP.

Analizując ewentualne konsekwencje przyjęcia art. 22a ust. 2 w brzmieniu proponowanym przez wnioskodawców, należy wziąć pod uwagę potencjalną możliwość podniesienia zarzutu jego niekonstytucyjności, w zakresie w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości uzyskania zgody na ewentualne wystąpienie Polski z UE w trybie parlamentarnym. W tym kontekście argumentacja zawarta w uzasadnieniu projektu, odwołująca się do zasady suwerenności narodu, może okazać się nie wystarczająca.

Artykuł 4 Konstytucji RP statuuje zasadę suwerenności narodu jednocześnie określa metody sprawowania przez suwerena władzy najwyższej. Zgodnie z ust. 2 art. 4 Konstytucji: *Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.*

Współczesny sposób rozumienia zasady suwerenności narodu znacząco odbiega od jej pierwotnych założeń, sformułowanych przez Jana Jakuba Rousseau. Nie rozwijając tego wątku, stwierdzić jedynie należy, że współczesne pojmowanie zasady suwerenności zakłada realizację zwierzchnictwa narodu przede wszystkim w formie demokracji pośredniej, uzupełniając zaś w formie demokracji bezpośredniej. Wynika to wprost z ust. 2 art. 4 Konstytucji RP statuującego zasadę przedstawicielstwa (reprezentacji). Powierzenie, wybranym w demokratycznych wyborach, przedstawicielom suwerena prawa do podejmowania istotnych dla państwa decyzji, w pełni odpowiada zarówno założeniom zasady suwerenności narodu jak i regułom demokratycznego państwa prawnego. Potwierdzeniem tego stanowiska jest treść art. 90 Konstytucji RP. Ustawodawca konstytucyjny, mając świadomość znaczenia prawnego art. 4 Konstytucji (racjonalność ustawodawcy), dla wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej o której mowa w art. 90 ust. 1, przewidział zarówno tryb parlamentarny jak i referendalny, pozostawiając w gestii Sejmu RP decyzję w sprawie wyboru trybu jej wyrażenia.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że projektowana zmiana ustawy o umowach międzynarodowych nie powinna ograniczać możliwości uzyskania zgody na wystąpienie Polski z Unii Europejskiej wyłącznie do trybu referendalnego. Powinna przewidywać również możliwość jej

uzyskania w trybie parlamentarnym, tj. w drodze ustawy uchwalonej przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów.

Projektowany art. 22a ust. 4a ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych normuje tryb wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, określającej warunki wystąpienia Polski z Unii Europejskiej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE. Jak już wskazywano, obowiązująca aktualnie ustawa o umowach międzynarodowych nie zawiera rozwiązań odnoszących się do tej problematyki. Brak regulacji szczególnej powoduje, że w przypadku zawarcia takiej umowy zastosowanie znajdą reguły ogólne, przewidziane w art. 89 Konstytucji. W aktualnym stanie prawnym oznacza to, że zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Polski z UE wyrażana jest w ustawie uchwalanej przez Sejm zwykłą większością głosów przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby posłów.

Propozycja wnioskodawców zmierza do przyjęcia regulacji polegającej na ustanowieniu wymogu uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE, w drodze referendum ogólnokrajowego. Zawarcie przedmiotowej umowy stanowi niezwykle istotny element procesu mającego doprowadzić do wystąpienia państwa ze struktur UE. Umowa ta nie tylko określa warunki wystąpienia ale także normuje przyszłe stosunki państwa występującego z Unią Europejską.

Nie budzi wątpliwości, że zgoda na ratyfikację tak istotnej, z punktu widzenia państwa występującego, umowy międzynarodowej powinna być wyrażona w trybie kwalifikowanym. Projektowana regulacja taki kwalifikowany tryb ustanawia, przy czym przewiduje możliwość uzyskania zgody na ratyfikację wyłącznie w drodze referendum.

Jak już wskazywano, punktem odniesienia dla prac nad uszczegółowieniem procedury ewentualnego wystąpienia Polski z Unii Europejskiej stanowić powinny przepisy art. 90 Konstytucji RP. Jeżeli więc powołany przepis Konstytucji dla ratyfikacji umowy międzynarodowej o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej przewiduje dwa alternatywne, co do zasady, sposoby uzyskania zgody, to analogicznie powinien być ukształtowany tryb jej uzyskania w odniesieniu do umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE. Mając więc na uwadze treść art. 90 Konstytucji, projektowana regulacja wydaje się być nie wystarczająca. W mojej ocenie powinna ona przewidywać zarówno referendalny jak i parlamentarny tryb udzielenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia państwa z Unii Europejskiej. Konstrukcję *actus contrarius* należy bowiem odnosić nie tylko do decyzji kierunkowej o wystąpieniu ze struktur UE, ale także do kolejnego, niezwykle

istotnego etapu procedury opuszczenia struktur unijnych, a więc także do umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE.

Analizując ewentualne konsekwencje przyjęcia art. 22a ust. 4 w brzmieniu proponowanym przez wnioskodawców, należy wziąć pod uwagę potencjalną możliwość podniesienia zarzutu jego niekonstytucyjności, w zakresie w jakim przepis ten nie przewiduje możliwości uzyskania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej określającej warunki wystąpienia Polski z UE w trybie parlamentarnym tj. w drodze uchwalenia ustawy przez obie izby polskiego parlamentu kwalifikowaną większością 2/3 głosów przy kworum wynoszącym co najmniej połowę ustawowej liczby, odpowiednio posłów i senatorów.

Wydaje się, że jednym z celów jakie przyświecają wnioskodawcom projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych jest wprowadzenie regulacji zapewniającej względnie trwałe członkostwo Polski w Unii Europejskiej. Wskazuje na to zarówno treść projektowanych przepisów, jak również uzasadnienie projektu ustawy. Z argumentacji tam zawartej wynika przekonanie, że tryb referendalny uzyskania zgody na wystąpienie państwa z UE zabezpiecza państwo przed opuszczeniem struktur UE w sposób najpełniejszy i chroni przed pochopnymi, podejmowanymi pod wpływem emocji, decyzjami. Podzielając, co do zasady, to stanowisko, nie sposób jednak pominąć doświadczeń brytyjskich w tym zakresie. Wydaje się, że poza przedstawionymi już argumentami na rzecz przyjęcia rozwiązań prawnych przewidujących alternatywne tryby wyrażenia zgody na wystąpienie państwa ze struktur UE, w tym na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE, uwzględniać należy także szeroko pojmowany aspekt społeczny. Nie zawsze bowiem regulacje prawne, w założeniu „uszlachetniające” tryb wystąpienia państwa z Unii Europejskiej, w praktyce będą w stanie cel ten realizować.

6. Konkluzje

Przeprowadzona analiza prowadzi do następujących wniosków:

- 1) Za zasadną uznać należy inicjatywę legislacyjną mającą na celu uszczegółowienie procedury ewentualnego wystąpienia państwa polskiego z Unii Europejskiej i dostosowanie jej do wymogów konstytucyjnych. W aktualnym stanie prawnym mamy do czynienia z sytuacją, w której projekt decyzji o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej przedkładać jest Prezydentowi RP po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie, uchwalonej przez Sejm zwykłą większością głosów. Obowiązujące aktualnie przepisy budzą zasadnicze wątpliwości konstytucyjne i powinny zostać skorygowane ze względu na fakt, że zgoda na

przystąpienie Polski do UE wyrażona została w ogólnokrajowym referendum, na podstawie art. 90 ust. 3 w związku z art. 125 Konstytucji RP.

- 2) Za zasadną uznać należy inicjatywę legislacyjną w zakresie unormowania w ustawie o umowach międzynarodowych trybu wyrażania zgody na ratyfikację umowy, o której stanowi w art. 50 ust. 2 TUE. Brak regulacji szczególnej w tym zakresie skutkuje koniecznością stosowania zasad ogólnych, przewidzianych dla zawierania umów międzynarodowych przewidzianych w art. 89 Konstytucji. Oznacza to, że zgoda na ratyfikację tej umowy międzynarodowej może zostać wyrażona w ustawie uchwalonej zwykłą większością głosów.
- 3) Punktem odniesienia dla oceny rozwiązań proponowanych w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych winien być art. 90 Konstytucji RP. Przewiduje on kwalifikowany tryb uzyskania zgody na ratyfikację umowy akcesyjnej: bądź w trybie ustawy uchwalonej przez obie izby polskiego parlamentu większością 2/3 głosów (ust. 2), bądź w trybie referendum ogólnokrajowego (ust. 3). W analogicznym trybie powinna być udzielana zgoda na ewentualną decyzję o wystąpieniu Polski ze struktur Unii Europejskiej. Ze względu na fakt, że umowa międzynarodowa, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE stanowi istotny element procesu wychodzenia państwa ze struktur UE, zgoda na jej ratyfikację również powinna być udzielana w trybie kwalifikowanym tj. analogicznym do tego, jaki został przewidziany w art. 90 ust. 2 i 3 Konstytucji RP dla przyjęcia traktatu akcesyjnego przy wstępowaniu do Unii. W ocenie opiniującego proponowana regulacja winna być w tym zakresie uzupełniona.

Sporządził: r. pr. dr hab. Grzegorz Koksanowicz



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Plonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁĄCUBSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelika
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHELIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A.0531/37/25

Warszawa, 12 lutego 2025 roku

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii

Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 10 lutego 2025 r. dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o umowach międzynarodowych (nr SH.020.343.2025), Związek Powiatów Polskich przedstawia opinię o treści jak poniżej.

Przedłożony projekt zakłada uzależnienie możliwości wypowiedzenia traktatów unijnych i – tym samym – wystąpienia ze struktur Unii Europejskiej – od uprzedniego wyrażenia zgody na taką decyzję przez Naród w drodze ogólnokrajowego referendum. Tym samym, projekt przewiduje wprowadzenie procedury symetrycznej wobec procesu akcesyjnego do Wspólnoty, którego kluczowym elementem było właśnie referendum potwierdzające społeczną wolę dołączenia do struktur Unii Europejskiej.

Związek Powiatów Polskich popiera przedstawiony projekt i pozytywnie odnosi się do brzmienia zawartych w nim przepisów. Nasza organizacja niejednokrotnie zwracała uwagę na potrzebę pełnej i skoordynowanej współpracy w ramach Unii Europejskiej, a także na wymierne korzyści, jakie wynikły i ciągle wynikają ze wspólnotowej integracji. Opowiadamy się za rozwiązaniami, które gwarantują ustrojową stabilność Polski i utrudniają realizację określonych zamiarów politycznych bez uwzględnienia głosu Obywateli.

Uwagę zwracamy ponadto na słusznie dostrzeżoną w uzasadnieniu projektu potrzebę wprowadzenia rozwiązań odnoszących się konsekwentnie zarówno do procesów przystąpienia do organizacji międzynarodowych, jak również do ich opuszczenia. Mając na względzie w szczególności długi, trwający przez 10 lat

Przebieg obsługi PREZYDIUM SEJMU
nr. dz. 505-IV.020.30.2025
data wpływu 13.02.2025r.

proces wstępowania Polski do Unii Europejskiej, jako nieodpowiedni postrzegamy obecny stan prawny, w którym działanie przeciwne wymagałoby w zasadzie tylko ustawy uchwalonej w standardowym trybie. Taka forma nie uwzględnia ustrojowej, społecznej ani gospodarczej wagi obecności Polski w strukturach Unii Europejskiej, przez co wymaga zmiany, której słuszny kierunek został wskazany w przedstawionym nam projekcie.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka