



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 09-11-2021 r.

Marcin Wiącek

VII.516.2.2021.MW

**Pan
Andrzej Duda
Prezydent RP**

**Kancelaria Prezydenta RP
ePUAP**

Szanowny Panie Prezydencie,

od dnia 1 maja 2004 r. Rzeczpospolita Polska jest państwem członkowskim Unii Europejskiej. Po przeprowadzeniu referendum ogólnokrajowego, na podstawie art. 90 ust. 3 Konstytucji RP w związku z art. 125 Konstytucji RP, w którym Polacy zdecydowaną większością głosów (77,45% głosów za przy frekwencji 58,85%) opowiedzieli się za przystąpieniem do Unii Europejskiej, Polska ratyfikowała traktat akcesyjny podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864). Ratyfikacja tego traktatu nastąpiła na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Należy dodać, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., w sprawie o sygn. akt K 18/04, uznano zgodność przepisów traktatu akcesyjnego z polską ustawą zasadniczą.

Ratyfikacja traktatu akcesyjnego – umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, czyli umowy, na podstawie której Polska przekazała Unii Europejskiej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, odbyła się z zastosowaniem przewidzianych w tym przepisie podwyższonych wymagań

proceduralnych (tzw. wielka ratyfikacja)¹. W wyroku z dnia 26 czerwca 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 33/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „Ustawa 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. Źródłem tego rozróżnienia jest to, że chodzi o umowy dotyczące uczestnictwa w procesach integracyjnych w formach, które mają w ostateczności wpływ na praktyczny wymiar zasady suwerenności państwa zakotwiczonej w rozdziale I Konstytucji (...)”.

Procedura wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP może być przeprowadzona na dwa alternatywne sposoby. Po pierwsze, może zostać wydana ustawa, której wymogi proceduralne określa art. 90 ust. 2 Konstytucji RP – ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1, jest uchwalana przez Sejm RP większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat RP większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Drugi sposób to wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, w referendum ogólnokrajowym (art. 125 Konstytucji RP). Wyrażenie zgody przez Naród w referendum² zastępuje ustawę ratyfikacyjną i stanowi podstawę do podjęcia decyzji o ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przystąpienie do Unii Europejskiej odbyło się właśnie z zastosowaniem takiej wyjątkowo wymagającej procedury ratyfikacyjnej.

Członkostwo w Unii Europejskiej jest źródłem wielu korzyści dla Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli, które trudno ująć w krótkim wystąpieniu. Z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich niezwykle ważne jest, że prawo Unii Europejskiej – zarówno prawo pierwotne, traktaty i posiadająca taką samą moc prawną Karta Praw Podstawowych UE, jak

¹ Zob. P. Radziejewicz, [w:] P. Tuleja, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Lex/el. 2021.

² Por. istotę i rolę referendum w podejmowaniu najważniejszych w państwie decyzji: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 301-317.

i prawo pochodne, stanowione przez organy i instytucje unijne – zawiera szerokie gwarancje praw i wolności obywateli polskich, będących jednocześnie obywatelami Unii Europejskiej.

Z tego względu Rzecznik Praw Obywatelskich, jako konstytucyjny organ stojący na straży praw i wolności człowieka i obywatela, określonych w Konstytucji RP oraz innych aktach normatywnych (art. 208 ust. 1 Konstytucji RP), a więc określonych także w prawie Unii Europejskiej, pragnie zwrócić uwagę, że **wymagania proceduralne – przewidziane aktualnie w polskim prawie dla wypowiedzenia umowy międzynarodowej dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej – są niezgodne z Konstytucją.**

Należy podkreślić, że opuszczenie Unii Europejskiej wiązałoby się m.in. z utratą przez polskich obywatelskich statusu obywateli UE, utratą możliwości swobodnego podróżowania bez kontroli paszportowych (wystąpienie ze strefy Schengen), utratą możliwości swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, pracy czy studiowania w państwach członkowskich. Polscy obywatele utraciliby ochronę prawną wynikającą z możliwości powoływania się na Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej³ oraz korzystania z podstawowych swobód jednolitego rynku europejskiego: przepływu towarów, osób, usług i kapitału. Możliwość korzystania z tych swobód straciliby w pierwszym rzędzie przedsiębiorcy, eksporterzy i importerzy, którzy musieliby się liczyć z przywróceniem na polskich granicach ceł i innych przeszkód w handlu z państwami unijnymi. Po wystąpieniu z Unii Europejskiej ustałoby wiele korzyści finansowych uzyskiwanych z budżetu unijnego, np. płatności bezpośrednie dla rolników, środki z europejskich funduszy strukturalnych. Wydaje się, że utraty tych środków nie zrekompensowałoby zaprzestanie płacenia składki do budżetu UE. Jeszcze trudniejsze do ustalenia są konsekwencje wynikające z opuszczenia przez Polskę europejskiej Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, czy też uczestnictwa w różnego rodzaju programach współpracy naukowej. Pewne jest jedynie to, że wystąpienie Polski z Unii Europejskiej wiązałoby się z ogromną skalą zmian w sytuacji polskich obywateli i całej Rzeczypospolitej Polskiej. **W tym kontekście należy zwrócić**

³ Zob. M. Wróblewski, *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] „System Prawa Unii Europejskiej. Tom I. Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej”, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 725-775.

uwagę, że istniejące braki regulacji prawnej w zakresie ewentualnego wystąpienia z Unii wymagają zdecydowanie pilnej interwencji ustawodawczej⁴.

Procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej reguluje obecnie art. 22a ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r. poz. 127; dalej jako: ustawa o umowach międzynarodowych), wprowadzony z dniem 13 lutego 2011 r. przez art. 23 pkt 5 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213 poz. 1395). W szczególności przepis art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych stanowi, że **przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie**. Ustawa o umowach międzynarodowych określa też tryb podejmowania decyzji o przedłużeniu okresu prowadzenia negocjacji (art. 22a ust. 5 i 6). Rozwiązania te nawiązują do uregulowań art. 50 TUE, odpowiednio jego ust. 1 i ust. 3, który stanowi podstawę prawną wystąpienia z Unii Europejskiej na poziomie traktatowym.

Należy dodać, że w ustawie o umowach międzynarodowych nie uregulowano także trybu zawierania umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE, tj. umowy określającej warunki wystąpienia państwa członkowskiego z UE, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią⁵. W literaturze przyjmuje się, że również ta umowa w aktualnym stanie prawnym byłaby zawierana na ogólnych zasadach przewidzianych dla umów międzynarodowych w art. 89 Konstytucji RP, tj. za zgodą wyrażoną w ustawie przyjętej zwykłą większością głosów w Sejmie RP⁶.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zwrócić uwagę, że – w przeciwieństwie do wysokich wymagań proceduralnych wiążących się z przystąpieniem do UE – ustawodawca uznał, że zarówno dla przyjęcia ustawy wyrażającej zgodę na wystąpienie z Unii Europejskiej, jak i dla przedłożenia Prezydentowi RP wniosku dotyczącego

⁴ Tak przede wszystkim: S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, [w:] „Minikomentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego” pod red. nauk. M. Zubika, Warszawa 2017, s. 652-669.

⁵ *Ibidem*, s. 667.

⁶ Tak: Z. Cieślak, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red. nauk.), „Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich”, Warszawa 2013, s. 119 oraz S. Biernat, *op. cit.*, s. 667.

przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 TUE, wystarczające będą zwykłe reguły stanowienia ustaw, tj. zwykła większość głosów w Sejmie RP zgodnie z art. 120 Konstytucji RP. W ocenie Rzecznika rozwiązanie to, zważywszy na niezwykle poważne, wskazane wyżej konsekwencje dla praw i wolności człowieka i obywatela wiążące się z opuszczeniem Unii Europejskiej, jest co najmniej niewystarczające, nie docenia wagi członkostwa Polski w UE i z tych względów wymaga podjęcia inicjatywy ustawodawczej. W ocenie Rzecznika **ewentualna zgoda na podjęcie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej powinna 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. Taki sam tryb powinien zostać przewidziany do zawarcia umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 TUE. Tryb kwalifikowany powinien obejmować bądź to przyjęcie ustawy kwalifikowaną większością głosów bądź to – co z punktu widzenia poszanowania zasady suwerenności Narodu wydaje się rozwiązaniem najbardziej pożądanym – podjęcie decyzji w trybie ogólnokrajowego referendum. O przyjęciu jednego ze wskazanych rozwiązań powinien decydować Sejm w drodze uchwały.

Przepis art. 90 Konstytucji powinien być odczytywany w taki sposób, że wystąpienie z Unii Europejskiej jest możliwe wyłącznie na podstawie *actus contrarius* (aktu przeciwnego), tj. aktu prawnego przyjętego w takiej samej procedurze, w jakiej nastąpiła ratyfikacja traktatu akcesyjnego⁷. Takie rozumienie przepisów konstytucyjnych wynika z wykładni Konstytucji RP w świetle przepisów Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej w dniu 23 maja 1969 r., której Polska jest sygnatariuszem (Dz. U. z 1990 r. Nr 74 poz. 439). W tym kontekście art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych, w zakresie w jakim nie przewiduje dla wystąpienia z Unii Europejskiej takich wymogów uchwalenia ustawy wyrażającej na to zgodę, jakie zostały przewidziane w art. 90 Konstytucji RP dla ratyfikacji traktatu akcesyjnego, narusza polską ustawę zasadniczą. **Przepis ten dopuszcza bowiem, że decyzja Narodu wyrażona w formie referendum może być zniweczona przez ustawę uchwaloną zwykłą większością głosów. Z tego**

⁷ Tak: M. Szpunar, [w:] M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, s. 134.

powodu regulacja, o której mowa, jest niezgodna nie tylko z art. 90 w związku z art. 125 Konstytucji, lecz z również z zasadą suwerenności Narodu, wyrażoną w art. 4 Konstytucji.

Z przedstawionych wyżej względów w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich konieczne jest – w celu zagwarantowania praw podstawowych obywateli – dokonanie zmiany ustawy o umowach międzynarodowych w celu jej dostosowania do polskiej ustawy zasadniczej oraz uwzględnienia wagi polskiego członkostwa w Unii Europejskiej.

Uwagi powyższe przekazuję stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 627 ze zm.) z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej zgodnie z zaleceniami sformułowanymi w niniejszym wystąpieniu.

Łączę wyrazy szacunku

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/