



Polska Fundacja im. Roberta Schumana

Konferencja Ambasadorów RP

**XX rocznica akcesu Polski do UE
W sprawie umocnienia legitymacji demokratycznej członkostwa Polski
w Unii Europejskiej
Warszawa, dnia 21 kwietnia 2024 roku**

Uregulowanie w Polsce procedury podjęcia decyzji w sprawie wystąpienia z UE nie spełnia wymogu mocnej legitymacji demokratycznej (obecnie wystarczy wniosek rządu, zgoda parlamentu w drodze ustawy zwykłej i podjęcie decyzji przez Prezydenta RP). Tymczasem chodziłoby o decyzję o fundamentalnym znaczenia dla państwa i jego obywateli. Problem ten nabrał znaczenia w świetle doświadczeń *Brexitu* oraz okresu rządów PiS. Proponujemy, aby wprowadzić do ustawy o umowach międzynarodowych względnie – o ile byłaby taka możliwość – do Konstytucji RP procedurę analogiczną do wymaganej w toku ratyfikacji traktatu akcesyjnego, regulowaną w art. 90 Konstytucji RP, tj. wniosek rządu, wyrażenie zgody na ratyfikację/decyzję Prezydenta RP w drodze albo ustawy wymagającej większości 2/3 w obu izbach przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów, albo w drodze referendum ogólnokrajowego, którego wynik ma charakter wiążący.

1. Przystąpienie państwa do Unii Europejskiej wymaga mocnej legitymacji demokratycznej, bowiem państwo powierza tej organizacji istotne kompetencje do wspólnego zarządu.

Kwestię tę reguluje art. 90 Konstytucji RP, stosownie do którego ratyfikowanie odpowiedniej umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP wymaga uprzedniej zgody wyrażonej albo w ustawie uchwalanej w obu izbach większością 2/3 posłów i senatorów przy obecności co najmniej połowy ich ustawowej liczby, albo zgody wyrażonej w referendum ogólnokrajowym, przy czym wynik referendum musi być wiążący, tj. powinno w nim uczestniczyć więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. O wyborze trybu wyrażenia zgody decyduje Sejm.

Zgoda na ratyfikowanie traktatu o przystąpieniu Polski do UE została w 2003 r. wyrażona w referendum. Uczestniczyło w nim 58,85% uprawnionych do głosowania, z których 77,45% wypowiedziało się za członkostwem Polski w UE. **W tej ważnej sprawie przemówił więc Suweren.**

Konstytucja RP nie precyzuje natomiast specjalnej procedury wypowiedzenia przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej.

2. Członkostwo w Unii Europejskiej wpływa w sposób zasadniczy na ustrój państwa jako państwa należącego do wspólnoty demokratycznej, na jego miejsce w gospodarczym środowisku europejskim oraz na jego bezpieczeństwo. **Stąd też ewentualna decyzja o wystąpieniu państwa z UE powinna mieć również solidną legitymację demokratyczną.** Kwestia wystąpienia państwa ze Wspólnoty Europejskiej a następnie Unii Europejskiej uznawana była początkowo jako teoretyczna i mająca pewne znaczenie jedynie w debacie nad demokratycznym charakterem Unii.

Ocena taka dominowała również po ustanowieniu procedury dobrowolnego wystąpienia na podstawie Traktatu z Lizbony (art. 50 TUE), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. **Dokonany *Brexit* nakazuje zmienić taką optykę.**

3. Procedura wystąpienia państwa z UE (art. 50 TUE) zasadza się na trzech podstawowych elementach:

po pierwsze – państwo samodzielnie, „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi”, podejmuje decyzje w sprawie wystąpienia z UE;

po drugie – warunki wystąpienia oraz data wystąpienia ustalane są w umowie międzynarodowej zawieranej przez to państwo z Unią Europejską;

po trzecie – jeżeli w ciągu dwóch lat (okres ten może być przedłużony) od dnia notyfikowania decyzji w sprawie wystąpienia Radzie Europejskiej umowa taka nie zostanie zawarta, decyzja państwa w sprawie wystąpienia staje się skuteczna.

4. Procedurę wystąpienia państwa z UE należy obecnie oceniać uwzględniając doświadczenia polityczne.

Po pierwsze - brać należy pod uwagę (jak wspomniano) praktykę *Brexitu*, zwłaszcza jeśli chodzi o procedurę krajową. *Brexit* wykazał bowiem, że procedura wystąpienia z Unii może być uruchomiona pochopie, pod wpływem państw trzecich, bez pogłębionej debaty wewnątrz krajowej, bez świadomości konsekwencji opuszczenia Unii oraz bez jasności co do przyszłego kształtu stosunków z UE.

Po drugie - należy również brać pod uwagę doświadczenia związane z ośmioma latami rządów PiS w Polsce, podczas których pod znakiem zapytania stanęła nie tylko praworządność w Polsce, lecz również podważono fundamenty prawne Unii – katalog wspólnych wartości spajających proces integracji europejskiej, w tym ochrony praw podstawowych obywateli Unii, zasady autonomii prawa unijnego, pierwszeństwa jego stosowania, obowiązku wykonywania wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE; do tego doszło kwestionowanie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i tym samym podważanie członkostwa Polski w Radzie Europy.

Nie bez przyczyny w ostatnich latach rządów PiS coraz częściej była mowa o tym, że „Exit prawny” Polski z Unii Europejskiej w zasadzie już się dokonał¹. Wybory 15 października 2023 r. zastopowały tę groźną dla Polski perspektywę.

5. W narracji politycznej w ostatnich latach rządów PiS często zwracano uwagę na to, że ugrupowanie to, stosując swoją „kulturę legislacyjną”, mogłoby „w ciągu jednej nocy” przeforsować podjęcie decyzji w sprawie wystąpienia Polski w UE. Było w tym sporo racji. Procedura podjęcia takiej decyzji jest bowiem więcej niż niefrasobliwa.

Odwołuje się ona do procedury wypowiedzania umów międzynarodowych określonej w ustawie z 2000 r. o umowach międzynarodowych, zgodnie z którą dla wypowiedzenia umów ratyfikowanych przez Prezydenta RP za zgodą wyrażoną w ustawie (również umowy wskazanej w art. 90 Konstytucji RP) wystarcza zgoda wyrażona w ustawie zwykłej, czyli uchwalonej przez Sejm zgodnie z art. 120 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że ustawa uchwalana jest „zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”.

Wówczas Polska nie była jednak jeszcze państwem członkowskim UE. Niemniej procedurę taką zachowano co do istoty również w znowelizowanych – na mocy tzw. ustawy kooperacyjnej z 2010 r. – postanowieniach ustawy o umowach międzynarodowych. W tamtym czasie uważano możliwość wystąpienia państwa członkowskiego z UE za mało realistyczną, stąd – mimo wprowadzenia na mocy Traktatu z Lizbony procedury wystąpienia z Unii – sprawa ta nie budziła większego zainteresowania polityków. Z tego zapewne powodu zachowano istotę procedury z 2000 r. Mógł za tym przemawiać w pewnym stopniu art. 120 Konstytucji RP, który nakazuje stosowanie ustawy zwykłej, o ile Konstytucja RP nie przewiduje innej większości. Postanowienia art. 90 Konstytucji RP milczą jednak na temat wypowiedzenia wskazanej w nim umowy międzynarodowej.

6. Zaznaczyć należy, że po ustanowieniu procedury wystąpienia z UE w TUE (art. 50 TUE), w grę wchodzi dwie decyzje Prezydenta RP:

po pierwsze - decyzja dotycząca ratyfikowania umowy w sprawie wystąpienia; umowa taka określa warunki wystąpienia, datę wystąpienia, a przede wszystkim z dniem wystąpienia Traktaty ustanawiające UE przestają być stosowane w odniesieniu do państwa występującego;

po drugie – decyzji w sprawie wystąpienia, która – po notyfikowaniu Radzie Europejskiej – uruchamia procedurę wystąpienia z Unii; niemniej, w przypadku braku uzgodnienia umowy w sprawie wystąpienia, staje się podstawą prawną wystąpienia państwa z Unii.

Procedura podjęcia w Polsce decyzji w sprawie wystąpienia z UE wygląda - według obecnie obowiązującego rozwiązania - następująco: projekt decyzji przyjmowany jest przez rząd, parlament wyraża zgodę w drodze ustawy zwykłej, a decyzję na tej podstawie podejmuje Prezydent RP; jest ona notyfikowana przez premiera Radzie

¹ Szerzej: *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej jest w niebezpieczeństwie*. Oświadczenie Konferencji Ambasadorów RP z 9 października 2023 r. (w:) *O naprawie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej. Pięć lat działalności Konferencji Ambasadorów RP*, Warszawa 2024, s. 298-301. <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/wp-content/uploads/2024/02/o-naprawie-polityki-ebook.pdf> (dostęp: 6.04.2024 r.).

Europejskiej. Pewnym „bezpiecznikiem” jest ustanowiony w procedurze art. 50 TUE warunek, że decyzja taka wchodzi w życie najwcześniej w dwa lata od chwili jej notyfikowania. Byłby więc to czas na głębszą refleksję w debacie wewnątrz krajowej nas konsekwencjami wystąpienia z Unii.

Analogiczna byłaby procedura związania się przez Polskę umową w sprawie wystąpienia z UE (Prezydent RP mógłby ratyfikować taką umowę po uprzedniej zgodzie wyrażonej jedynie w drodze ustawy zwykłej).

Przypomnijmy, że są to procedury uregulowane obecnie w ustawach (w znowelizowanej ustawą kooperacyjną z 2010 r. ustawie o umowach międzynarodowych).

7. W doktrynie prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego dominowała jednak inna ocena tej procedury. **Uważano, że wystąpienie z UE wymagałoby *actus contrarius*, tj. odpowiedniego zastosowania procedury określonej w art. 90 Konstytucji RP:** wyrażenie zgody na podjęcie przez Prezydenta RP stosownych decyzji w drodze albo ustawy (uchwalonej większością 2/3 w obu izbach przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów i senatorów), albo w referendum ogólnokrajowym o charakterze wiążącym. W sytuacji braku wyraźnych postanowień Konstytucji RP w tej sprawie proponowano albo funkcjonalną interpretację art. 90 Konstytucji RP, albo dokonanie jej nowelizacji. Wymagałoby to naturalnie zmiany obecnie obowiązujących postanowień ustawy o umowach międzynarodowych.

Propozycje idące w tym kierunku zawarte są w projekcie wprowadzenia do Konstytucji RP rozdziału „Członkostwo Polski w Unii Europejskiej” opracowanym przez grupę ekspertów powołaną przez Marszałka Sejmu w 2010 r.², w nawiązującym to tych propozycji projekcie Prezydenta RP (Bronisława Komorowskiego) oraz w dokumentach sejmowej Komisji Nadzwyczajnej (2011 r.)³. **Zarysował się więc wówczas pewien kompromis polityczny w sprawie powyższych propozycji.**

8. Zdajemy sobie sprawę z tego, że obecny układ sił politycznych w parlamencie nie sprzyja przeprowadzeniu zmiany Konstytucji RP. Z tego względu **proponujemy, aby w pierwszym rządzie rozważyć nowelizację ustawy o umowach międzynarodowych (oraz odpowiednio – ustawy koordynacyjnej z 2010 r.).**

Nowelizacja powinna zawierać dwa podstawowe punkty:

po pierwsze - jednoznacznie stwierdzać, że podjęcie przez Prezydenta RP decyzji w sprawie wystąpienia Polski z Unii Europejskiej powinno być poprzedzone odpowiednim zastosowaniem procedury określonej w art. 90 Konstytucji RP, tj. wniosek Rady Ministrów i wyrażenie zgody na taką decyzję w drodze ustawy uchwalanej w obu izbach większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów względnie senatorów lub wyrażenie zgody na taką decyzję w drodze referendum ogólnokrajowego o charakterze wiążącym (tj. w którym bierze udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania);

² Zob. *Zmiany w Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Dokument z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2020.

³ Druk sejm. Nr 4450, VI kadencja.

po drugie – jednoznacznie stwierdzać, że do ratyfikowania przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej w sprawie wystąpienia z Unii Europejskiej, o której jest mowa w ustępach 2 i 3 art. 50 TUE, stosuje się odpowiednio postanowienia art. 90 Konstytucji RP.

Gdyby zaistniały warunki polityczne umożliwiające zmianę Konstytucji RP należałoby odpowiednio uzupełnić jej art. 90 względnie – w przypadku szerszej nowelizacji – wykorzystać wspomniane wyżej propozycje opracowane w latach 2010-2011.