



Warszawa, 10-10-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.516.2.2021.JRO

**Pan
Donald Tusk
Prezes Rady Ministrów
ePUAP**

Szanowny Panie Premierze,

pismem z 9 listopada 2021 r. zwróciłem się do poprzednika Pana Premiera, Premiera Mateusza Morawieckiego, z postulatem nowelizacji ustawy z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych¹, której celem miałyby być zabezpieczenie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Tryb wypowiedzenia traktatów unijnych powinien bowiem być analogiczny do ich ratyfikacji, tj. zgoda na ich wypowiedzenie powinna być wyrażona w drodze ustawy przyjętej większością 2/3 głosów w obu izbach parlamentu, względnie w drodze referendum ogólnokrajowego. Postulat ten nie został uwzględniony, w związku z czym zwracam się z prośbą o jego rozważenie.

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. Ratyfikacja tego traktatu nastąpiła na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji

¹ Dz. U. z 2020 r. poz. 127; dalej jako: ustawa o umowach międzynarodowych.

międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Należy dodać, że wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 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)². W wyroku z 26 czerwca 2013 r., w sprawie o sygn. akt K 33/12, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, 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. 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 (...)”.

Zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej w trybie art. 90 Konstytucji RP może być udzielona w formie:

- 1) ustawy przyjętej 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 ogólnokrajowego (art. 125 Konstytucji RP). Wyrażenie zgody przez Naród w referendum³ 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.

² Zob. P. Radziejewicz w: P. Tuleja, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, Lex/el. 2021.

³ Por. istotę i rolę referendum w podejmowaniu najważniejszych w państwie decyzji: B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Zakamycze 2004, s. 301-317.

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 UE⁴, jak 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 Europejskiej 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 bezpośrednio 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

⁴ 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.

Rzeczypospolitej Polskiej. W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że istniejące braki regulacji prawnej w zakresie ewentualnego wystąpienia z Unii wymagają zdecydowanie pilnej interwencji ustawodawczej⁵.

Procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej reguluje obecnie art. 22a ustawy o umowach międzynarodowych wprowadzony z dniem 13 lutego 2011 r. przez art. 23 pkt 5 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁶. W szczególności przepis art. 22a ust. 2 ustawy o umowach międzynarodowych stanowi, że przedłożenie Prezydentowi RP 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 Unią⁷. 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 RP⁸. 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 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

⁵ Tak przede wszystkim: S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, w: *Minikomentarz dla Maksiprofesor. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017, s. 652-669.

⁶ Dz. U. Nr 213 poz. 1395.

⁷ *Ibidem*, s. 667.

⁸ Tak: Z. Cieślík, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna*, w: *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 119 oraz S. Biernat, *op. cit.*, s. 667.

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 akcesyjnego**⁹. 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 sygnatariuszem¹⁰. 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 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

⁹ Tak: M. Szpunar, w: M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, Warszawa 2016, s. 134; ; J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, Państwo i Prawo 2011, nr 1, s. 16. Zob. też J. Barcz, *W sprawie ustrojowych aspektów członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Procedura potencjalnego Polesitu, Polityka publiczna i jej wymiary. Jubileusz 70-lecia prof. dr hab. Joachima Osińskiego*, red. I. Zawiślińska, B. Pytlík, Warszawa 2019, s. 53-70.

¹⁰ Dz. U. z 1990 r. Nr 74 poz. 439.

powyższe przekazuję stosownie do art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich¹¹, z uprzejmą prośbą o rozważenie podjęcia stosownej inicjatywy ustawodawczej.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

¹¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.