



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 czerwca 2019 r.

**Opinia do ustawy o uregulowaniu niektórych spraw w związku z wystąpieniem  
Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej  
i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej na podstawie umowy**

**(druk nr 1202)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Uchwalenie ustawy jest bezpośrednio związane z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej. Umowa o wystąpieniu została zatwierdzona przez Radę Europejską w dniu 25 listopada 2018 r. Jej celem jest zapewnienie uporządkowanego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, a tym samym uniknięcie związanych z tym procesem zakłóceń oraz zapewnienie pewności prawa obywatelom, przedsiębiorcom, jak również organom sądowym i administracyjnym. Umowa miała wejść w życie 30 marca 2019 r., lecz trudności polityczne w Zjednoczonym Królestwie uniemożliwiły dotrzymanie tego terminu.

Zgodnie z art. 126 Umowy o wystąpieniu od dnia jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 2020 r. będzie obowiązywał okres przejściowy, w którym Zjednoczone Królestwo będzie zasadniczo traktowane dalej jak państwo członkowskie Unii Europejskiej. Celem ustawy jest potwierdzenie tego skutku, tak aby wyeliminować ewentualne wątpliwości w tym zakresie.

Przepisy opiniowanej ustawy odnoszą się wyłącznie do okresu przejściowego, o którym mowa w art. 126 Umowy o wystąpieniu. Z uwagi na fakt, że obecnie niemożliwe jest wskazanie daty faktycznego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, w art. 5 ustawy przewidziano, że informację tę ogłosi minister właściwy do spraw

członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w drodze obwieszczenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”.

Ustawa przewiduje ponadto, że zasada traktowania w okresie przejściowym Zjednoczonego Królestwa jak każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej nie będzie miała zastosowania do tych przepisów prawa polskiego, które stanowią wdrożenie odstępstw wymienionych w art. 127 ust. 1, 4, 5 i 7 Umowy o wystąpieniu. Odnoszą się one głównie do dorobku Schengen oraz postanowień z obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które nie były wiążące dla Zjednoczonego Królestwa ani na jego terytorium przed datą wejścia w życie Umowy o wystąpieniu; pewnych zapisów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz aktów przyjętych na podstawie tych postanowień; decyzji i działań, które wprowadzone zostaną po wejściu w życie Umowy o wystąpieniu, lub których wdrażanie ma być rozpoczęte lub kontynuowane po zakończeniu okresu przejściowego.

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo z dniem wejścia w życie Umowy o wystąpieniu. Wyjątkiem jest przepis obligujący ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej do ogłoszenia, w drodze obwieszczenia, w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”, dnia wejścia w życie Umowy o wystąpieniu. Przepis ten ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy pochodził z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 3469). Marszałek Sejmu w dniu 21 maja 2019 r. skierował projekt do Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz po rozpatrzeniu tego projektu na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 2019 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawdzaniu (druk sejmowy nr 3470).

Na etapie prac w komisji zmodyfikowano tytuł projektu, ujednolicono terminologię oraz przesądzono, że przepis obligujący ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej do ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” dnia wejścia w życie Umowy o wystąpieniu, wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy, a nie z dniem wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej.

Drugie czytanie projektu odbyło się 12 czerwca 2019 r. Sejm uchwalił ustawę na 82. posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2019 r. w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu komisji.

### III. Uwagi

- 1) tytuł ustawy oraz art. 1 – przepisy ustawy odnoszą się wyłącznie do okresu przejściowego, o którym mowa w art. 126 Umowy o wystąpieniu. Istota ustawy sprowadza się do przesądzenia, że w okresie tym (tj. od dnia wejścia w życie Umowy o wystąpieniu do 31 grudnia 2020 r.) Zjednoczone Królestwo będzie zasadniczo traktowane dalej jak państwo członkowskie Unii Europejskiej. W związku z powyższym ogólne określenie przedmiotu w tytule opiniowanej ustawy („o uregulowaniu niektórych spraw w związku z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej na podstawie umowy”) nie spełnia wymogu adekwatności wynikającego z § 18 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej. Zgodnie z tym przepisem przedmiot ustawy określa się możliwie najzwięźle, jednakże w sposób adekwatnie informujący o jej treści. Należy zwrócić uwagę, że tytuł ustawy pełni funkcję informacyjną i interpretacyjną. Powinien on zatem ułatwić odbiorcy wyszukanie aktu w systemie prawnym (komunikatywność w aspekcie wyszukiwawczym). Nie może on również wprowadzać odbiorcy w błąd. Określenie przedmiotu ustawy powinno zwierać adekwatną informację o treści aktu, czyli o tym jakie sprawy są w nim uregulowane.

Dodatkowo przepis art. 1, podobnie jak tytuł ustawy, może wprowadzać adresatów w błąd, ponieważ sugeruje, że w ustawie uregulowano jakieś sprawy (kwestie) szczegółowe związane z okresem przejściowym, o którym mowa w Umowie o wystąpieniu. Ustawa natomiast reguluje *de facto* tylko jedną sprawę (kwestię) – potwierdza, że w okresie przejściowym Zjednoczone Królestwo będzie traktowane jak państwo członkowskie Unii Europejskiej. Wynika to jednoznacznie z przepisu art. 2, podstawowego z punktu widzenia ustawy.

W związku z powyższym proponuje się modyfikację tytułu poprzez wskazanie w części określającej przedmiot ustawy, że dotyczy ona okresu przejściowego, o którym mowa w Umowie o wystąpieniu, a także rezygnację z zamieszczania w ustawie przepisu art. 1.

#### **Propozycje poprawek:**

ogólne określenie przedmiotu w tytule ustawy otrzymuje brzmienie: „o okresie przejściowym, o którym mowa w Umowie o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej”;

skreśla się art. 1;

w art. 2 po występujących po raz drugi wyrazach „Energii Atomowej” dodaje się wyrazy „(Dz. Urz. UE C 144 I z 25.04.2019 r., str. 1)”;

- 2) art. 4 wskazujący, że ustawa obowiązywać będzie do końca okresu przejściowego, o którym mowa w art. 126 Umowy o wystąpieniu, należy uznać za zbędny i niezgodny z zasadą przyzwoitej legislacji.

Z treści art. 2 i art. 3 (podstawowych z punktu widzenia ustawy) wynika, że są to regulacje intertemporalne (przejściowe). Tego rodzaju przepisy – ze swej istoty – mają charakter czasowy. Ekspirują one z systemu prawnego w momencie, w którym przestaną być „potrzebne”, tj. wówczas gdy nie będzie istniał żaden problem intertemporalny, którego rozwiązaniu służyły. Mają one charakter samoderogujący.

Niezależnie od powyższego, analizowana ustawa musi być interpretowana w zestawieniu z Umową, do której się odnosi. Innymi słowy, okres przejściowy, o którym mowa w opiniowanej ustawie musi być rozumiany tak samo, jak okres przejściowy w rozumieniu Umowy o wystąpieniu.

Fakt, że art. 126 Umowy o wystąpieniu przewiduje, że okres przejściowy będzie obowiązywał do dnia 31 grudnia 2020 r., nie oznacza, że przepis ten nie będzie skuteczny również po tym dniu. Zdarzenia prawne, które będą miały miejsce w trakcie trwania okresu przejściowego, a których podmiotem będzie Zjednoczone Królestwo, będą wywoływały skutki prawne również po dniu 31 grudnia 2020 r. Trudno sobie wyobrazić, że wszystkie skutki prawne zdarzeń prawnych, mających miejsce w okresie przejściowym, zaistnieją do upływu tego okresu. Mając powyższe na uwadze, w dniu 1 stycznia 2021 r. może pojawić się wątpliwość, co oznacza – z punktu widzenia polskiego systemu prawnego – utrata mocy przez opiniowaną ustawę w odniesieniu do skutków prawnych takich zdarzeń, które miały miejsce w okresie przejściowym i czy Zjednoczone Królestwo w zakresie tych skutków ma być traktowane jako państwo członkowskie, czy też jako państwo trzecie.

Uwzględniając cel ustawy oraz biorąc pod uwagę fakt, iż jest ona konsekwencją Umowy o wystąpieniu (*de facto* służy realizacji celu tej Umowy), ustawodawca powinien zrezygnować z art. 4.

**Propozycja poprawki:**

skreśla się art. 4.

*Iwona Kozera-Rytel*

*Główny legislator*