

Jan Barcz

Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej

W ostatnich latach, w obliczu kryzysu finansów publicznych w niektórych państwach strefy euro, który zachwiał stabilnością tej strefy jako całości, „karierę” zrobiło pojęcie Grexitu, wokół którego prawnicy poszukiwali procedury opuszczenia strefy euro przez państwo członkowskie UE należące do tej strefy. W tym kontekście nawiązywano również do art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej¹, który określa procedurę dobrowolnego wyjścia z całej Unii Europejskiej. W świetle wyników referendum, przeprowadzonego w Zjednoczonym Królestwie 23.06.2016 r. w sprawie wystąpienia tego państwa z Unii Europejskiej (tzw. Brexitu), w którym – przy frekwencji 72,2% – 51,89% biorących udział opowiedziało się za wystąpieniem z Unii, przy sprzeciwie 48,11%², procedura określona w art. 50 TUE nabrała realnego znaczenia. Zarem coraz bardziej widoczne stają się luki i brak precyzji postanowień tego artykułu. Spełniają się obawy wyrażane wcześniej³, że skoncentrowanie się w postanowieniach art. 50 TUE na proceduralnych aspektach wystąpienia z Unii, przy braku odwołania do warunków merytorycznych, może skłaniać państwa do pochopnych decyzji, motywowanych jedynie przyczynami wewnątrzpolitycznymi, a nawet do nadużywania tej procedury w celu wywarcia presji na inne państwa członkowskie UE. Problemy interpretacyjne związane z art. 50 TUE są tak liczne i poważne, że zasadnie zwraca się uwagę na to, że na obecnym etapie Brexitu jedyne, co jest pewne, to rozpoczynający się proces zakończenia członkostwa Zjednoczonego Królestwa w UE⁴. W niniejszym artykule podjęto próbę – w nawiązaniu do coraz liczniejszych publikacji⁵ – identyfikacji zasadniczych problemów interpretacji postanowień art. 50 TUE.

1. Dobrowolne wystąpienie z Unii Europejskiej – kontekst postanowień art. 50 TUE

Uprzednie Traktaty nie przewidywały wyraźnie możliwości wystąpienia ze Wspólnot Europejskich, a następnie z Unii Europejskiej⁶. Nie było w tym nic nadzwyczajnego, bowiem umowy międzynarodowe ustanawiające organizacje międzynarodowe nie kierują się w tym względzie rozwiązaniami jednolitymi: niektóre zawierają szczególne postanowienia dotyczące wystąpienia

z danej organizacji, inne nie zawierają takich postanowień⁷. Jeśli chodzi o wystąpienie ze Wspólnot Europejskich, a następnie z Unii Europejskiej, to nie istniała też w tej mierze praktyka, abstrahując od przypadków, które formalnie oznaczały ograniczenie terytorialnego obowiązywania Traktatów (kazu Algierii i Grenlandii).

Możliwość wystąpienia istniała jednak na podstawie ogólnych zasad międzynarodowego Prawa Traktatów⁸. Przede wszystkim możliwe było wystąpienie jednego z państw członkowskich w drodze uzgodnienia warunków wystąpienia z pozostałymi państwami członkowskimi (nie budziło to większych kontrowersji i znajduje potwierdzenie w postanowieniach Wiedeńskiej Konwencji o Prawie Traktatów⁹). W takim przypadku należałoby sięgnąć do procedury zawarcia traktatu rewizyjnego (obecnie regulowanej w ust. 2 do 5 art. 48 TUE), choć czasami wskazywano również na możliwość „odwrócenia” procedury zawarcia traktatu akcesyjnego (obecnie regulowaną w art. 49 TUE). W każdym razie podstawą wystąpienia byłby

1 Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, dalej jako TUE.

2 Rozwój wewnątrzpolityczny w Zjednoczonym Królestwie, który doprowadził do referendum, ocena wyników referendum oraz jego implikacji politycznych w: P. Craig, *Brexit: A Drama in six Acts*, dostępne na stronie <http://ssrn.com/abstract=2807975>, oraz cykl artykułów zamieszczonych w: „German Law Journal” 2016, Vol. 17.

3 Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz do art. 50 TUE*, w: *The Treaty on the European Union. A Commentary*, H.-J. Blanke (red.), S. Mangiameli, Berlin–Heidelberg 2013, s. 1414.

4 A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview of the legal issues*, dostępny na stronie eulawanalysis.blogspot.com, s. 13.

5 W polskiej literaturze ostatnio zob. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej związane z BREXIT-em*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016/9, s. 11.

6 Szerzej por. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1386.

7 Zob. A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 38.

8 Szczegółowe rozważania na ten temat w: A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1388.

9 Dz. U. z 2.11.1990 r. Nr 74, poz. 439 (załącznik), dalej jako WKPT.

traktat zawarty między wstępującym państwem (jeszcze członkowskim) a pozostałymi państwami członkowskimi WE/UE.

Dyskusyjna była natomiast możliwość jednostronnego wystąpienia z Unii Europejskiej bez uzgodnienia z pozostałymi państwami członkowskimi, z powołaniem się na klauzulę zasadniczej zmiany okoliczności. Zdecydowanie odrzuca się w doktrynie taką możliwość ze względu na to, że państwa członkowskie są założycielami i „współtwórcami” (traktaty rewizyjne i procedura stanowienia unijnego prawa pochodnego) Unii Europejskiej, a państwa przystępujące latami prowadzą negocjacje akcesyjne, zaznajamiając się z warunkami przystąpienia. Trudno więc w przypadku państwa członkowskiego UE powoływać się na to, że nie znał warunków członkostwa lub ich zmiany w toku ewolucji Unii. Niezależnie jednak od takiej oceny, także w tym przypadku musiałyby w istocie dojść do porozumienia między państwem występującym i pozostałymi państwami członkowskimi w sprawie politycznych, a przede wszystkim ekonomicznych i prawnych następstw wystąpienia.

Trudno sobie wyobrazić faktyczne samowolne wystąpienie z Unii, choć oczywiście nie można takiego przypadku całkowicie wykluczyć. Państwo samowolnie opuszczające Unię naruszyłoby Traktaty stanowiące podstawę Unii, a tym samym popełniłoby delikt międzynarodowy. Pociągnęłoby to daleko idące konsekwencje polityczne, ekonomiczne i finansowe dla takiego państwa.

Uregulowanie procedury wystąpienia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej pojawiło się podczas negocjacji nad Traktatem konstytucyjnym¹⁰. Przy czym nie chodziło o jakieś konkretne postulaty któregoś z państw członkowskich, które zamierzałyby wówczas Unię opuścić. Wprowadzenie takiej procedury do Traktatów rozumiane było raczej jako jedno z rozwiązań mających wychodzić naprzeciw narastającemu problemowi, opisywanemu jako „deficyt legitymacji demokratycznej” Unii. Miało być ona również wyrazem zerwania z „ortodoksją” czasu Wspólnot Europejskich, kiedy możliwości wystąpienia nie brano w ogóle pod uwagę, a udział w procesie integracji europejskiej kwalifikowano jako „ulicę jednokierunkową” (coraz ściślejsza unia)¹¹. W tle pozostawał też problem „dyscyplinowania” nowych państw członkowskich „dużego” rozszerzenia, chociaż – jak się okazało – problemy w tym czasie narastały w „starych” państwach członkowskich i to one przyczyniły się do zablokowania ratyfikacji Traktatu konstytucyjnego.

2. Artykuł 50 TUE jako jedyna podstawa prawna wystąpienia z UE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony¹²

Na mocy **Traktatu z Lizbony** do Traktatu o Unii Europejskiej wprowadzono procedurę (art. 50 TUE) dotyczącą wystąpienia przez państwo członkowskie z Unii. Treść tego artykułu

odpowiada – poza zmianami redakcyjnymi – treści art. 60 Traktatu konstytucyjnego (m.in. zrezygnowano z tytułu – „Dobrowolne wystąpienie z Unii”). Artykuł 50 TUE ma obecnie następujące brzmienie:

„1. Każde państwo członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii.

2. Państwo członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu, notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z tym państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią. Umowę tę negocjuje się zgodnie z artykułem 218 ustęp 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest ona zawierana w imieniu Unii przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego.

3. 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.

4. Do celów ustępów 2 i 3 członek Rady Europejskiej i Rady reprezentujący występujące państwo członkowskie nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa. Większość kwalifikowaną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

5. Jeżeli Państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wniosek podlega procedurze, o której mowa w artykule 49”.

Należy dodać, że decyzja o wystąpieniu z UE obejmuje cały obszar regulacyjny Unii. Państwo występujące nie może wybierać obszarów, w których chciałoby „pozostać”. Postanowienia art. 50 TUE z pewnością nie dopuszczają więc jakiegoś rodzaju „częściowego wystąpienia”¹³ (przypomnimy, że analogiczna sytuacja występuje w przypadku akcesu do UE: państwo przystępujące musi przejąć całość praw i obowiązków państwa członkowskiego, choć pewne derogacje czasowe, regulowane w traktacie akcesyjnym, są możliwe). Wystąpienie z Unii obejmuje również **wystąpienie z Euroatomu**, który jest nadal odrębną Wspólnotą (organizacją międzynarodową), powiązaną jednak z Unią Europejską w takim samym zakresie jak uprzednio ze Wspólnotą Europejską¹⁴.

Określenie w art. 50 TUE procedury wystąpienia z Unii Europejskiej oznacza, że wystąpienie jest możliwe jedynie na podstawie postanowień art. 50 TUE¹⁵. Powszechnie prawo międzynarodowe (art. 54 KWPT) wyraźnie wskazuje, że odstąpienie od traktatu przez jedną ze stron jest możliwe na podstawie postanowień tego traktatu. Dopiero jeżeli traktat nie zawiera stosownych postanowień, możliwe będzie odstąpienie od traktatu w porozumieniu z pozostałymi jego stronami.

Po referendum pojawiły się w Zjednoczonym Królestwie różne pomysły (zwłaszcza ze strony ugrupowań *Vote Leave*),

10 Zob. np. J. Friel Raymond, *Providing a Constitutional Framework for Withdrawal from the EU: Article 59 of the Draft Constitution*, „International and Comparative Law Quarterly” 2004/2, Vol. 53; A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1402. Tekst Traktatu konstytucyjnego w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie konstytucyjnym*, Warszawa 2005 (traktat ten nie wszedł w życie).

11 A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 1–2.

12 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1), podpisany 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r., dalej jako TL.

13 Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1409.

14 Art. 106a Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej stwierdza w ust. 1, że m.in. art. 50 TUE stosuje się do tego Traktatu (Dz. Urz. UE C 327 z 2012 r., s. 1).

15 Por. P. Graig, *Brexit: A Drama...*, s. 28.

wskazujące na możliwość opuszczenia Unii Europejskiej nie w ramach procedury określonej w art. 50 TUE, lecz w nawiązaniu do innej podstawy prawnej¹⁶. Tak więc wskazywano na procedurę art. 48 TUE, określającą zawarcie traktatu rewizyjnego, na zasadę, że państwa-strony umowy mogą uzgodnić odstąpienie jednego z nich od umowy, w końcu wskazywano na możliwość wystąpienia z UE poprzez po prostu uchylenie *European Community Act 1972*. Dwie pierwsze możliwości nie wchodziły w grę ze względu na wskazane już powyżej powody. Natomiast ostatnia byłaby równoznaczna z samowolnym opuszczeniem przez Zjednoczone Królestwo Unii Europejskiej ze wszystkimi tego negatywnymi następstwami. A. Łazowski zasadnie określa rozważania idące w tych kierunkach jako „fantastykę”¹⁷.

3. „Uruchomienie” procedury wystąpienia z UE – między podjęciem decyzji o wystąpieniu a jej notyfikowaniem

Na pierwszy rzut oka procedura określona w art. 50 TUE wygląda spójnie i przejrzysto. Co prawda, bardziej szczegółowa analiza postanowień tego artykułu prowadziła do konkluzji, że wywołuje wątpliwości znacznie przewyższające liczbę jednoznacznych odpowiedzi¹⁸, niemniej **dopiero wszczęcie nieformalnego etapu Brexitu ujawniło skalę niejasności i luk w procedurze określonej w art. 50 TUE**. Dlatego zasadnie wskazuje się, że sprawne przeprowadzenie Brexitu, deklarowane zarówno po stronie instytucji unijnych, jak i Zjednoczonego Królestwa, wymaga wyjaśnienia tych niejasności i zapełnienia istniejących luk przez polityków i prawników¹⁹.

Zacznijmy więc od **fazy wstępnej**, nieformalnej, której początkiem jest **podjęcie przez państwo członkowskie UE decyzji o wystąpieniu z Unii** „zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi” (ust. 1 art. 50 TUE), a kończy tę fazę notyfikowanie zamiaru wystąpienia Radzie Europejskiej (ust. 2 art. 50 TUE), co rozpoczyna etap formalny procedury wystąpienia.

Jedyny element tej fazy, który nie budzi większych wątpliwości, to dobrowolność i samodzielność podjęcia przez państwo członkowskie decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Podjęcia takiej decyzji należy – stosownie do ust. 1 art. 50 TUE – do wyłącznej, wewnętrznej kompetencji państwa²⁰, nie wymaga zwłaszcza zgody czy konsultacji z innymi państwami członkowskimi UE względnie instytucjami unijnymi. Nie wymaga też podania przyczyn i uzasadnienia²¹. Państwo członkowskie, podejmując dobrowolnie i samodzielnie decyzję o wystąpieniu z Unii, związane jest jedynie własnymi „wymogami konstytucyjnymi”.

Pierwsze miesiące tej nieformalnej fazy Brexitu ukazały w całej pełni skalę wyzwań o charakterze prawnym, politycznym, gospodarczym i dotyczących interesów obywateli zarówno po stronie państwa zamierzającego wystąpić z UE, jak i po stronie Unii, i jej (pozostałych) państw członkowskich.

3.1. Skala wyzwań po stronie Zjednoczonego Królestwa

Referendum w sprawie wystąpienia z UE poprzedziła, co prawda, emocjonalna debata polityczna, okazało się jednak, że Zjednoczone Królestwo nie jest przygotowane do wszczęcia procedury wystąpienia ani pod względem wyzwań prawnych, ani politycznych i gospodarczych. **Wynik referendum jest bowiem dopiero początkiem wewnątrz krajowego procesu decyzyjnego w Zjednoczonym Królestwie, który ma doprowadzić do sfinalizowania decyzji w sprawie wystąpienia, która z kolei będzie mogła zostać notyfikowana Radzie Europejskiej i rozpocząć formalną procedurę wystąpienia**.

W sprawie jednak **procedury podjęcia takiej decyzji** występuje istotna rozbieżność poglądów, koncentrująca się na tym, czy podjęcie takiej decyzji mieści się w ramach prerogatywy królewskiej (ang. *the royal prerogative*), a tym samym do jej podjęcia uprawniony byłby premier, czy też wymaga jakiejś formy udziału parlamentu²². Nie jest to problem łatwy do rozstrzygnięcia, bowiem – z jednej strony – odwołanie do tradycyjnej kompetencji prerogatywy królewskiej (rządu) w sprawach zagranicznych (zawieranie i wypowiedanie umów międzynarodowych, czy wycofanie się z takich umów) nie do końca przekonuje w związku z zakresem skutków wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Z drugiej zaś strony, uzasadnienie **udziału parlamentu** w odwołaniu do istniejących procedur – np. zawartych w *European Constitutional Act 2011* (powiązanych z reformami wprowadzonymi na mocy TL), gwarantujących parlamentowi mocną pozycję w przypadku zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE, czy w *European Community Act 1972*, stanowiącym podstawę konstytucyjną dla m.in. zagwarantowania skuteczności prawa unijnego – również, z tych samych względów, nie jest przekonujące²³.

Sprawa jest – co prawda – rozpatrywana obecnie przez sąd krajowy²⁴, niemniej P. Craig chyba słusznie zauważa²⁵, że nawet jeżeli przeważałyby argumenty formalne na rzecz podjęcia ostatecznej decyzji przez premiera²⁶, to zakres implikacji związanych z wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii uzasadniałby jednak udział w tej decyzji parlamentu, tym bardziej że w następnych etapach będzie on musiał podejmować decyzje o zasadniczym charakterze, związane z konsekwencjami wewnątrzprawnymi wystąpienia z Unii (dostosowanie prawa krajowego). Należy brać też pod uwagę i taką możliwość, że w sytuacji „braku” umowy podstawą prawną wystąpienia stanie się notyfikacja powiadamiająca o podjęciu decyzji o wystąpieniu²⁷.

Niezależnie jednak od ostatecznego rozwiązania, A.S. Reid również zasadnie odnotowuje²⁸, że w każdym razie Zjednoczone

16 Szczegółowa analiza w: *Brexit: how does the Article 50 process work?* House of Commons. Library. Briefing Paper Number 7551, 30.06.2016 r., s. 6; A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 2.

17 A. Łazowski, *Procedural Steps towards Brexit*, CEPS Commentary, 13.07.2016 r.

18 A. Łazowski, *Withdrawal from the European Union and alternatives to membership*, „European Law Review” 2012, Vol. 37, s. 523.

19 Zob. A. Łazowski, *Procedural Steps...*

20 *Brexit: how does...*, s. 10.

21 Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1406.

22 Szczegółowo w: P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 29; *Brexit: how does...*, s. 11; A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 8.

23 Szerzej na temat tego problemu w: *Brexit and Beyond. How the United Kingdom might leave the European Union*, King’s College Londyn, listopad 2016 r., s. 5–6.

24 3.11.2016 r. Wysoki Sąd (*the High Court of Justice*) orzekł, że decyzja w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE musi być podjęta z udziałem parlamentu. Rząd zapowiedział odwołanie. Ostatecznej decyzji można spodziewać się w połowie grudnia 2016 r.

25 P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 29.

26 Zob. Opinia prawna rządu, przedłożona podczas postępowania sądowego 29.09.2016 r., Eszta Zalan, *UK releases legal arguments on Article 50*, dostępna na stronie <https://euobserver.com/uk-referendum/135292>.

27 Opinia prawna rządu..., s. 40.

28 A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 13.

Królestwo, wszczynając procedurę podjęcia decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej, wypłynęło na „nowe konstytucyjne wody”.

Problem powyższy, choć – jak zobaczymy dalej – ma pewne implikacje unijne – pozostaje, co do zasady, wewnętrzną sprawą Zjednoczonego Królestwa. Nie należy się spodziewać, aby po dokonaniu notyfikacji decyzji o wystąpieniu z UE podjęto po stronie Zjednoczonego Królestwa skuteczną próbę jej zakwestionowania ze względu na „pogwałcenie prawa wewnętrznego dotyczącego kompetencji”²⁹, a tym bardziej nie należy się spodziewać, że którekolwiek z pozostałych państw członkowskich UE czy instytucje unijne będą kwestionowały spełnienie po stronie Zjednoczonego Królestwa „wymogów konstytucyjnych” w toku procedury wstępowania z Unii.

Sfinalizowanie decyzji o wystąpieniu z UE zgodnie z „wymogami konstytucyjnymi” nie jest jednak najpoważniejszym problemem, z jakim w fazie nieformalnej konfrontowane jest Zjednoczone Królestwo. Najpoważniejszy problem związany jest z tym, że w toku dyskusji nad wystąpieniem z UE w Zjednoczonym Królestwie nie przeprowadzono przed referendum dogłębnej analizy modelu relacji z Unią po wystąpieniu, już jako stosunków państwa trzeciego z UE, i do tej pory stanowiska w tej zasadniczej sprawie nie określono³⁰. W świetle natomiast postanowień ust. 2 art. 50 TUE przewidziana tam umowa określać ma „warunki wystąpienia”, uwzględniając „ramy przyszłych stosunków” Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską. Od ustalenia modelu takich przyszłych stosunków zależy więc określenie „warunków wystąpienia”.

Nie ulega bowiem wątpliwości (o czym szczegółowo w dalszej części niniejszego artykułu), że umowa wskazana w ust. 2 art. 50 TUE będzie określać datę wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, a w pozostałym zakresie będzie umową ramową, odsyłającą do innych porozumień (Zjednoczonego Królestwa z Unią, z Unią i pozostałymi państwami członkowskimi oraz umów z pozostałymi państwami członkowskimi UE). Zakres takiej „infrastruktury traktatowej” w sprawie wystąpienia z Unii, w tym przedmiot zarówno umowy wskazanej w ust. 2 art. 50 TUE, jak i ewentualnych pozostałych porozumień, uzależniony jest właśnie od modelu przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią. Model taki będzie oczywiście przedmiotem negocjacji między Zjednoczonym Królestwem a Unią i jej (pozostałymi) państwami członkowskimi, niemniej zasadnicze znaczenie będzie miało stanowisko państwa występującego, które ma – co do zasady – swobodę w określeniu swojego statusu, jako państwa trzeciego, wobec Unii Europejskiej.

Katalog wchodzących w grę modeli stosunków Zjednoczonego Królestwa (jako państwa trzeciego) z Unią Europejską obejmuje wiele wariantów³¹: od strefy wolnocłowej i unii celnej, poprzez umowę stowarzyszeniową z najczęściej wymienianym Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG), po model „norweski plus” (czyli zmodyfikowany EOG). Mimo nacisków ze strony unijnych instytucji, aby faza wstępna (przed notyfikacją) Brexitu nie przekształciła się w quasi-negocjacje, uprzedzające negocjacje nad umową wskazaną w ust. 2 art. 50 TUE, pojawiły się dalsze propozycje. Przedłożona przez poważne europejskie *think tanki* koncepcja „Partnerstwa

kontynentalnego”³² zakłada udział Zjednoczonego Królestwa w swobodach unijnego rynku wewnętrznego (poza przepływem osób) oraz polityce obronnej, przy wzmocnionym udziale w unijnym procesie decyzyjnym i pewnym wkładzie do unijnego budżetu. Autorzy nie ukrywają przy tym, że takie „Partnerstwo kontynentalne” mogłoby stać się też atrakcyjną propozycją dla takich państw jak Turcja, czy w przyszłości Ukraina, które mają ambicje uzyskania członkostwa w UE, lecz dalekie są od spełnienia stosownych kryteriów.

W tych zasadniczych sprawach – jak wspomniano – nie ma jasności w Zjednoczonym Królestwie. Trwa dyskusja między *hard*-brexitowcami, którzy chcieliby szybkiego, zdecydowanego i całościowego odseparowania się Zjednoczonego Królestwa od Unii Europejskiej, i *soft*-brexitowcami, którzy widzieliby w przyszłości bliskie relacje Wielkiej Brytanii z Unią. Z dotychczasowej dyskusji wynika jedynie, że Zjednoczone Królestwo ze wstrzeźliwością odnosi się do przystąpienia do EOG (wymagałoby wpiętych przystąpienia do EFTA, a następnie do umowy o EOG, a poza tym zwraca się uwagę, że państwa trzecie w EOG – zwłaszcza Islandia, Liechtenstein – zupełnie nie przystają do statusu Zjednoczonego Królestwa)³³ oraz że dąży do wyłączenia swobody przepływu pracowników w przypadku włączenia się w unijny rynek wewnętrzny (co napotyka na sprzeciw ze strony instytucji unijnych i pozostałych państw członkowskich).

Odpowiedź na pytanie dotyczące modelu przyszłych stosunków między Zjednoczonym Królestwem a Unią Europejską ma bezpośredni wpływ na dwa dalsze obszary, o fundamentalnym znaczeniu dla przebiegu procesu wstąpienia z Unii.

- Pierwszy z tych problemów dotyczy zakresu dostosowań prawa krajowego Zjednoczonego Królestwa, związanego z wystąpieniem z Unii. Samo uchylenie *European Community Act 1972* oraz *European Union Act 2011* z pewnością nie wystarczy³⁴, ponieważ – jak się szacuje – od 15 do 50% prawa wewnętrznego Zjednoczonego Królestwa obejmują obszary, w których prawo unijne stosowane jest bezpośrednio, względnie obszary pozostające pod wpływem prawa unijnego³⁵. W jakim zakresie konieczne będzie wydanie nowego prawa krajowego w miejsce bezpośrednio stosowanego prawa UE oraz uchylenie względnie pozostawienia prawa krajowego pozostającego „pod wpływem” prawa UE, będzie zależeć od uzgodnionego modelu przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią Europejską³⁶.

- Drugi problem dotyczy natomiast umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę Europejską, a następnie Unię z państwami trzecimi. Łącznie zawarto bez mała 1200 takich umów³⁷. Umowy te można generalnie podzielić – z punktu widzenia ich znaczenia w toku wystąpienia państwa z UE – na dwie grupy. Pierwsza grupa obejmuje umowy, których przedmiot objęty jest wyłączną kompetencją UE (głównie umowy dotyczące liberalizacji handlu), których stroną jest wyłącznie Unia

29 Poprzez analogię do art. 46 WKPT.

30 Zob. *Brexit and Beyond...*, s. 12 i 25.

31 Szczegółowo w: A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 11; *Brexit: how does...*, s. 32; *Brexit and Beyond...*, s. 25.

32 J. Pisani-Ferry, N. Roettgen, A. Sapir, P. Tucker, G.B. Wolff, *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, 25.08.2016 r., dostępne na stronie <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>.

33 Zob. *Brexit: how does...*, s. 33 i 34.

34 Zob. A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 4.

35 A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...* Por. też *Brexit: how does...*, s. 35.

36 Zob. szerzej w: *Brexit and Beyond...*, s. 13.

37 Por. G. Van der Loo, S. Blockmans, *The Impact of Brexit on the EU's International Agreements*, Centre for European Policy Studies, 15.07.2016 r.

(i oczywiście państwo względnie państwa trzecie). Umowy takie wygasną w stosunku do państwa występującego z chwilą formalnego opuszczenia przez nie UE (ze strony unijnej wystarczy notyfikowanie państwo trzeciemu, że dane państwo przestało być państwem członkowskim)³⁸. Druga grupa obejmuje **umowy mieszane**, których stronami – po „stronie unijnej” – są Unia i jej państwa członkowskie. Niestety, proste rozwiązanie, które polegałoby na tym, że państwo występujące z UE pozostawałoby stroną takiej umowy w zakresie objętym jego wyłączną kompetencją, jest mało prawdopodobne. Niezmiernie trudno jest bowiem ściśle odgraniczyć kompetencje UE i jej państw członkowskich w przypadku umów mieszanych, umowy mieszane podlegają interpretacji Trybunału Sprawiedliwości (w celu zapewnienia jednolitości ich stosowania po „stronie unijnej”), w końcu istotne jest stanowisko poszczególnych (pozostałych) państw członkowskich UE oraz państwa trzeciego i jego interesów w relacjach z państwem występującym z Unii. G. Van der Loo i S. Blockmans słusznie podkreślają³⁹, że w każdym razie Zjednoczone Królestwo „utraci prawo” do pozostania stroną umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską, a każdy przypadek umów mieszanych będzie musiał być rozpatrywany indywidualnie, w znacznej mierze w zależności od uzgodnionego modelu stosunków Zjednoczonego Królestwa z UE po wystąpieniu.

Jeśli uwzględnimy powyższe okoliczności, to **nie może dziwić, że Zjednoczone Królestwo nie wykazuje pośpiechu w sprawie notyfikowania zamiaru wystąpienia z Unii stosownie do ust. 2 art. 50 TUE⁴⁰. Od momentu notyfikacji takiego zamiaru rozpoczyna bowiem biec dwuleni okres, w ramach którego – w przypadku „braku” umowy o wystąpieniu – wystąpienie staje się skuteczne. Nie jest wcale pewne, czy pozostałe państwa członkowskie będą skłonne do przedłużenia tego okresu.** Zjednoczone Królestwo będzie więc negocjować w warunkach presji czasowej, wystąpienie bowiem z UE bez określenia przynajmniej ogólnych „ram” przyszłych relacji z Unią może być bardzo niekorzystne: trzeba będzie wówczas negocjować umowy z UE i jej państwami członkowskimi w poszczególnych dziedzinach, a rezultat finalny uzależniony będzie we wszystkich obszarach wychodzących poza wyłączne kompetencje UE również od woli poszczególnych państw członkowskich oraz państw trzecich.

Jak wiadomo, nowa brytyjska premier Theresa May zapowiedziała ostatnio **złożenie notyfikacji do końca pierwszego kwartału 2017 r.⁴¹ Bez wątplenia, w interesie Zjednoczonego Królestwa leży przeciąganie tego momentu o dalsze miesiące. Nie byłoby więc zdziwienia, gdyby moment notyfikacji uległ dalszemu przesunięciu.** Jest coraz bardziej możliwe, zwłaszcza gdyby sąd apelacyjny potwierdził orzeczenie Wysokiego Sądu, że decyzja w sprawie Brexitu musi zostać podjęta z udziałem parlamentu.

Można więc zadać pytanie, czy są jakieś **prawne granice przeciągania momentu notyfikacji** zamiaru wystąpienia, w sytuacji gdy jest jasne, że proces wewnątrz krajowy w tej sprawie trwa, a czołowi politycy państwa nie pozostawiają żadnych wątpliwości do tego, że zostanie sfinalizowany. Z postanowień ust. 1 art. 50 TUE żadne takie granice nie mogą zostać wyprowadzone.

Można by ewentualnie uzasadniać przeciąganie momentu złożenia notyfikacji koniecznością dopełnienia procedur krajowych (objętych „wymogami konstytucyjnymi”). Wydaje się również, że uruchamianie procedury art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴² na podstawie zarzutu naruszenia zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) miałyby się z celem, przede wszystkim ze względu na długotrwałość tej procedury.

Niezależnie więc od odwoływania się do zasady lojalnej współpracy i szczerzej kooperacji, brać raczej należy pod uwagę **okoliczności praktyczne**: stopniowe, coraz mocniejsze ograniczanie państwa występującego w prawach państwa członkowskiego, nawarstwiający się problemy polityczne i prawne (np. pytania prejudycjalne sądów krajowych, problemy przed sądami państw trzecich, problem udziału przedstawicieli państwa zamierzającego wystąpić w unijnych procedurach legislacyjnych aktów, które mają szansę wejść w życie w dłuższej perspektywie, itd.)⁴³.

Wszystko to będzie skutkować coraz większą presją na państwo zamierzające wystąpić, skłaniającą do podniesienia sprawności procedury dotyczącej wystąpienia.

3.2. Skala wyzwań po stronie UE

Przede wszystkim należy przypomnieć, że wynik referendum sprawił, iż uzgodnione podczas spotkania Rady Europejskiej 18–19.02.2016 r.⁴⁴ „**Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej**”⁴⁵, które miało ułatwić podjęcie decyzji na rzecz jego pozostania w Unii, **stało się bezprzedmiotowe⁴⁶.** W porozumieniu tym zawarta była tzw. *self-distract clause*⁴⁷, stosownie do której „(...) jeśli wyniki referendum w Zjednoczonym Królestwie będą oznaczały opuszczenie przez to państwo Unii Europejskiej, zestaw ustaleń (dokumenty składające się na porozumienie – przyp. J.B.) przestają obowiązywać”⁴⁸. Ma to o tyle istotne znaczenie, że uzgodnione w tym „Nowym porozumieniu” ingerencje w swobodę przepływu pracowników nie mogą być obecnie powoływane przez Zjednoczone Królestwo jako argument w negocjacjach na przyszłym modelem jego relacji z Unią Europejską.

Niezależnie jednak od tego, UE i jej (pozostałe) państwa członkowskie zostały skonfrontowane z **poważnymi wyzwaniami instytucjonalnymi oraz uwarunkowaniami negocjacyjnymi.** Co prawda, postanowienia ust. 4 art. 50 TUE, ograniczające udział państwa występującego z UE w posiedzeniach Rady Europejskiej i Rady UE oraz w unijnym procesie decyzyjnym, odnoszą się do okresu po złożeniu notyfikacji o zamiarze wystąpienia⁴⁹ (do tego czasu Zjednoczone Królestwo zachowuje

42 Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47, dalej jako TFUE.

43 Zob. A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 8.

44 Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia 18–19.02.2016 r., Bruksela, 19.02.2016 r., EUCO 1/16.

45 Tekst tego porozumienia w: Dz. Urz. UE C 69 z 23.02.2016 r., s. 1.

46 Na temat „Nowego porozumienia” zob. szczegółowo w: J. Barcz, *Unia Europejska a Wielka Brytania – prawne aspekty porozumienia nakierowanego na zapobiegnięcie Brexitowi*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016/4, s. 4.

47 Zob. S. Weiss, S. Blockmans, *The EU deal to avoid Brexit: Take it or leave it*, „CEPS Special Report” luty 2016/131, s. 2.

48 Pkt 4 konkluzji Rady Europejskiej z posiedzenia 18–19.02.2016 r. oraz art. 2 decyzji szefów państw lub rządów, zebranych w Radzie Europejskiej, dotyczącej „Nowego porozumienia” dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej (załącznik I do konkluzji).

49 Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1408.

38 G. Van der Loo, S. Blockmans, *The Impact of Brexit...*

39 G. Van der Loo, S. Blockmans, *The Impact of Brexit...*; por. też *Brexit: how does...*, s. 27.

40 Por. A.S. Reid, *Brexit Begins: an overview...*, s. 7.

41 K. Bogusz, *Brytyjska premier: procedura Brexitu zacznie się wiosną*, dostępna na stronie gazeta.pl.

pełnię praw i obowiązków państwa członkowskiego), niemniej jednak istotne problemy nawarstwiają się, zwłaszcza w obliczu przeciągania przez Zjednoczone Królestwo przedłożenia notyfikacji i wszczęcia formalnego etapu Brexitu. Koncentrują się one wokół trzech kwestii:

- Pierwsza z nich dotyczy **konsekwencji instytucjonalnych**: mimo braku jednoznacznych podstaw prawnych praktyka jednoznacznie zmierza w kierunku **ograniczenia prezencji Zjednoczonego Królestwa w pracach unijnych instytucji**. Już w trzy dni po referendum szefowie państw lub rządów państw członkowskich zebrał się bez udziału premiera Zjednoczonego Królestwa i przyjęli (26.06.2016 r.) *Statement*, określający istotne założenia stanowiska UE wobec Brexitu. Formuła takich spotkań została potwierdzona nieformalnym spotkaniem Rady Europejskiej 16.09.2016 r. w Bratysławie (też już bez udziału Wielkiej Brytanii). Zapowiedziano kontynuowanie spotkań w takim formacie w przyszłości. Pojawiają się także inne poważne konsekwencje instytucjonalne: Rada UE⁵⁰, po uprzedniej konsultacji ze Zjednoczonym Królestwem⁵¹, wyłączyła to państwo z planu **sprawowania Prezydencji** w ramach tzw. prezydencji rotacyjnych (Zjednoczone Królestwo miało sprawować Prezydencję w drugiej połowie 2017 r.).

- Druga kwestia dotyczy **konsekwencji przedmiotowych**: powyższe spotkania, zwłaszcza zaś spotkanie w Bratysławie, nie ograniczało się do stanowiska wobec Brexitu. **Unia jest obecnie konfrontowana z wieloma fundamentalnymi wyzwaniami, których rozwiązanie będzie miało wpływ na jej przyszłość**. W Bratysławie szefowie państw lub rządów odnieśli się do tych wyzwań (uchodźcy, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne, rynek wewnętrzny i sprawy socjalne), zapowiadając zarazem, że spotkanie w Bratysławie rozpoczyna proces „przełomu i implementacji” podjętych decyzji, a spotkanie w marcu 2017 r. z okazji 60-lecia Traktatów Rzymskich stworzy okazję do podsumowania „procesu z Bratysławy” i wyznaczenia kierunków na przyszłość⁵². **Zjednoczone Królestwo jest więc już obecnie jednoznacznie wyłączane z debaty nad przyszłością Unii Europejskiej**.

- Trzecia kwestia dotyczy **uwarunkowań negocjacyjnych**, które mają pewne „odesłania” do przeszłości. Część państw członkowskich – nie bez racji – w coraz większym stopniu zirytowana była kolejnymi *opt-outami* brytyjskimi (łącznie siedem ważnych obszarów, „podsumowanych” w „Nowym porozumieniu”), które zapewniały Zjednoczonemu Królestwu specjalny status w UE, zarazem jednak w coraz większym stopniu stawiły też pod znakiem zapytania spójność prawa unijnego. Nie chodzi jednak o „odegranie się” na Zjednoczonym Królestwie. **Przeciągający się proces wystąpienia, co już obecnie ma miejsce w obliczu przeciągania przez Zjednoczone Królestwo złożenia notyfikacji o zamiarze wystąpienia, ma fatalny wpływ na spójność działania UE oraz sprawność unijnego procesu decyzyjnego. Sytuacja taka bez wątpienia będzie się pogłębiała, na co Unia – konfrontowana z fundamentalnymi**

wyzwaniami – w żadnym razie nie może sobie pozwolić. Stąd jednoznaczny postulat sprawnego przeprowadzenia procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii⁵³, znajdujący wyraz w koncepcji nieprowadzenia żadnych ustaleń w sprawie statusu Zjednoczonego Królestwa (już jako państwa trzeciego) w relacjach z UE przed wszczęciem formalnych negocjacji w sprawie wystąpienia – „nie ma negocjacji bez notyfikacji”⁵⁴. Po stronie unijnej zasadne są obawy, że w przeciwnym razie Unia stałaby się „zakładnikiem” Zjednoczonego Królestwa i znacznie osłabiła swoją pozycję negocjacyjną, nie mówiąc już o sprawnym reagowaniu na wspomniane wyżej wyzwania fundamentalne.

Powyższa praktyka odpowiada zasadzie lojalnej współpracy i szczerzej kooperacji. Zjednoczone Królestwo, wszczynając procedurę wystąpienia z UE, musi się liczyć z ograniczeniem swojego statusu w Unii. Paralelnie Unia i jej państwa członkowskie są zobowiązane do zagwarantowania sprawnego działania Unii, zwłaszcza wobec innych, poza Brexitem, fundamentalnych wyzwań. Zjednoczone Królestwo będzie stopniowo stawać się w coraz większym stopniu w Unii tzw. kulawą kaczką.

4. Notyfikacja i jej skutki prawne

Po podjęciu decyzji o wystąpieniu w nawiązaniu do swoich „wymogów konstytucyjnych” państwo członkowskie – stosownie do zdania pierwszego ust. 2 art. 50 TUE – notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej. **Notyfikacja jest następstwem decyzji w sprawie wystąpienia z Unii, która pozostaje w gestii kompetencji wewnętrznej państwa. Tak więc też sama notyfikacja nie wymaga żadnych uprzednich konsultacji czy zgody ze strony unijnych instytucji i (pozostałych) państw członkowskich UE.**

Forma notyfikacji nie budzi większych kontrowersji⁵⁵ w świetle praktyki dyplomatycznej: w grę wchodzi albo **nota podpisania**, albo **nota werbalna**. Raczej wybrany zostanie ten pierwszy wariant, bowiem nota podpisana stosowana była zwykle w przypadku składania wniosków o członkostwo w UE (premier państwa aplikującego kierował formalny list do premiera sprawującego w danym czasie Prezydencję w Radzie). W przypadku Brexitu byłby to więc formalny list premier rządu JKM do Przewodniczącego Rady Europejskiej, zawierający informację o podjętej zgodnie „z wymogami konstytucyjnymi” decyzji o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE. Może się jednak tak zdarzyć, że premier rządu JKM nie będzie chciała przejść do historii dyplomacji jako polityk, który podpisał „wniosek o wystąpienie” z UE. Wówczas do dyspozycji stoi nota werbalna, w której rząd JKM, względnie ministerstwo spraw zagranicznych, powiadamia (bezosobowo) Radę Europejską o podjętej decyzji w sprawie wystąpienia z Unii.

Słusznie zwraca się uwagę – o czym była mowa wyżej – że notyfikacja nie wymaga zatwierdzenia czy potwierdzenia przyjęcia (w rozumieniu wyrażenia zgody)⁵⁶, niemniej należy to odróżnić od potwierdzenia **daty wpłynięcia takiego pisma dyplomatycznego**. W przypadku noty podpisanej zapewne odbędzie się to też w formie noty podpisanej (formalnego

50 Decyzja Rady UE z 26.07.2016 r. (11432/16).

51 Zob. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 13.

52 Zob. *The Bratislava Declaration*. Bratislava, 16.09.2016 r. Priorytety te nawiązują do programu zawartego w sprawozdaniu o stanie UE 2016: *State of the Union 2016. Towards a better Europe – A Europe that protects, empowers and defends*. Jean-Claude Juncker, President of the European Commission, 14.09.2016 r.

53 Zob. A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 3.

54 Zob. List Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska przed szczytem w Bratysławie, Komunikat prasowy 511/16, 13.09.2016 r.

55 Choć czasami pojawiają się pewne wątpliwości – zob. A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 2.

56 *Brexit: how does...*, s. 11.

listu Przewodniczącego Rady Europejskiej do premier rządu JKM), przy czym zwykle data jest jedna, wcześniej uzgodniona. W przypadku noty werbalnej wystarczy potwierdzenie wpłynięcia noty w określonym dniu. **Obie te daty o tyle będą miały istotne znaczenie formalne, że od nich liczyć się będzie upływ dwuletniego okresu, wskazanego w ust. 3 art. 50 TUE.**

Notyfikowanie przez Zjednoczone Królestwo zamiaru wystąpienia z Unii Europejskiej wywołuje **istotne skutki prawne:**

1) Uruchamia **formalną fazę** procesu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej.

2) Od tego momentu możliwe jest **rozpoczęcie negocjacji** nad umową określającą warunki wystąpienia (zdanie drugie ust. 2 art. 50 TUE); będzie to przedmiotem szczegółowej analizy w punkcie następnym.

3) W przypadku „braku” takiej umowy dwa lata po notyfikacji **wystąpienie staje się skuteczne**, chyba że „Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu” (ust. 3 art. 50 TUE); postanowienia art. 50 TUE są tak skonstruowane, że „przymuszają” do uzgodnienia warunków wystąpienia. Gdyby jednak wystąpiły poważne problemy po stronie unijnej lub państwo zamierzające wystąpić z UE stosowało obstrukcję w negocjacjach, wystąpienie staje się skuteczne: **jego podstawą prawną będzie notyfikacja zamiaru wystąpienia połączona z upływem terminu; sytuacja taka jest dla UE mniej kłopotliwa, wówczas bowiem (pozostałe) państwa członkowskie, na mocy Traktatu rewizyjnego⁵⁷, przeprowadzą stosowne dostosowania w Traktatach, w prawie pochodnych oraz w umowach międzynarodowych zawartych przez Unię; znacznie bardziej skomplikowana będzie sytuacja państwa występującego, które – po formalnym wystąpieniu – już jako państwo trzecie będzie zmuszone negocjować umowy określające relacje z UE i z jej poszczególnymi państwami członkowskim.**

4) Od dnia złożenia notyfikacji **zostaje ograniczony formalnie udział państwa występującego w obradach Rady Europejskiej i Rady** („nie bierze udziału w obradach ani w podejmowaniu decyzji Rady Europejskiej i Rady dotyczących tego Państwa” – ust. 4 art. 50 TUE); będzie to konsekwentnie pogłębiający się proces marginalizacji Zjednoczonego Królestwa w procesie decyzyjnym w UE, który – jak wspomniano – rozpoczął się nazajutrz po ogłoszeniu wyników referendum⁵⁸; dotyczy to też deputowanych do Parlamentu Europejskiego (PE) i członka Kolegium Komisji Europejskiej (obywatela brytyjskiego) (oraz innych organów, w których zasiadają obywatele brytyjscy, poczynając od Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego); **mimo że w ust. 4 art. 50 TUE nie wspomina się o nich *expressis verbis*, zasada lojalnej współpracy i szczerzej kooperacji jednoznacznie przemawia za tym, aby przedstawiciele Zjednoczonego Królestwa wycofali się z obrad, gdy będą omawiane problemy wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii lub sprawy strategiczne, wykraczające poza bieżące funkcjonowanie Unii⁵⁹.**

Pozostaje jeszcze problem możliwości **wycofania notyfikacji**, czyli przerwania formalnej fazy procesu wystąpienia państwa

z Unii. Artykuł 50 TUE nie zawiera postanowień dotyczących tego problemu. Jednoznacznie dominujące stanowisko doktryny⁶⁰, odwołujące się przede wszystkim do art. 68 WKPT (stosownie do którego notyfikacja m.in. w sprawie wycofania się z Traktatu może być odwołania w każdym czasie, przed wywołaniem przez nią skutku), **potwierdza możliwość wycofania notyfikacji przez Zjednoczone Królestwo, jeśli zajdą stosownie zmiany polityczne (spełniające przesłankę zgodności z „wymogami konstytucyjnymi”).** Podkreśla się przy tym⁶¹, że – podobnie jak sama notyfikacja – również jej wycofanie pozostaje w gestii kompetencji wewnętrznej państwa i nie jest zależne od przyzwolenia instytucji unijnych czy pozostałych państw członkowskich UE⁶².

Szczegółową analizę, uzasadniającą taki pogląd, przeprowadził P. Craig, odwołując się do trzech argumentów⁶³. Przede wszystkim podkreślił, że państwo, które uruchomiło proces wystąpienia z Unii, pozostaje nadal jej państwem członkowskim. Realizuje ono prawa, jakie mu przysługują na mocy art. 50 TUE. Do takich praw należy też zmiana stanowiska i wycofanie notyfikacji. Można to poprzeć, przytaczając postanowienia art. 42 i 54 WKPT. Następnie odwołuje się do wykładni językowej postanowień art. 50 TUE, zwłaszcza do wspomnianego już milczenia w tym artykule w sprawie wycofania notyfikacji. W końcu – co jest szczególnie interesujące – nawiązuje do wykładni teleologicznej postanowień art. 50 TUE, podkreślając, że interpretacja tych postanowień jako „ulicy jednokierunkowej”, wiodącej do wystąpienia z Unii, nie ma racjonalnego uzasadnienia. W interesie Unii leży bowiem umożliwienie pozostania w Unii państwu, które na granicy wystąpienia zdało sobie sprawę z korzyści członkostwa i w dobrej wierze zmienia zdanie, decydując się jednak pozostać w UE⁶⁴.

5. Umowa między UE a Zjednoczonym Królestwem w sprawie wystąpienia z Unii

5.1. Strony umowy

Należy zacząć od uwarunkowań proceduralnych zawarcia umowy, określonych w ust. 2 i 3 art. 50 TUE. **Mają one niezmiernie istotne znaczenie praktyczne, bowiem w znaczącej mierze wytyczają granice materii („warunków wystąpienia”),** jakie taką umową mogą zostać uregulowane. Chodzi zwłaszcza o jednoznaczne stwierdzenie w ust. 2 art. 50 TUE, że umowę ze Zjednoczonym Królestwem **zawiera Unia Europejska.** Tym samym więc umowa ta nie stanowi *actus contrarius* w stosunku do traktatu akcesyjnego⁶⁵, który zawierany jest między państwami – państwem przystępującym i wszystkimi państwami członkowskimi UE (art. 49 TUE). A. Łazowski pisze słusznie w związku z tym o „anomalii”⁶⁶: o ile bowiem traktat akcesyjny może zmieniać postanowienia Traktatów stanowiących podstawę UE i wchodzi w korpus prawa pierwotnego UE, o tyle na mocy umowy określonej w ust. 2 art. 50 TUE takich zmian wprowadzić nie można.

60 Zob. *Brexit: how does...*, s. 15–16.

61 A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1410.

62 Z pewnymi zastrzeżeniami w: *Brexit and Beyond...*, s. 10.

63 P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 33.

64 P. Craig, *Brexit: A Drama...*, s. 36–37.

65 A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1408.

66 A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 3.

57 Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1409.

58 Por. szerzej w: E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 11.

59 W tym kierunku w odniesieniu do zakresu udziału brytyjskich deputowanych w debatach w Parlamencie Europejskim w: *Brexit: how does...*, s. 20 oraz powołana tam literatura.

Oczywiście z punktu widzenia zakresu regulacji byłoby lepiej, gdyby umowa wskazana w ust. 2 art. 50 TUE zawierana była między Zjednoczonym Królestwem a (pozostałymi) państwami członkowskimi UE, a jeszcze lepiej, gdyby była to umowa mieszana, czyli po „stronie unijnej” byłaby zawierana zarówno przez Unię, jak i jej państwa członkowskie. Niemniej, próby takiej kwalifikacji⁶⁷ umowy wskazanej w ust. 2 art. 50 TUE należą do sfery spekulacji, nieznajdujących żadnych podstaw w postanowieniach art. 50 TUE.

Zdanie drugie ust. 2 art. 50 TUE jednoznacznie stwierdza, że to „Unia prowadzi negocjacje i zawiera” z państwem występującym umowę w sprawie wystąpienia. Uzasadnienia takiego rozwiązania można się dopatrywać w różnych okolicznościach. Jak się wydaje, przede wszystkim chodziło o trzy kwestie:

- podkreślenie **samodzielności roli UE** jako spójnej organizacji międzynarodowej;
- zapewnienie **sprawności finalizacji procesu wystąpienia**: decyzje w sprawie zawarcia umowy podejmuje „po stronie unijnej” Rada UE, stanowiąc, co do zasady, większością kwalifikowaną, bez potrzeby przeprowadzania procedury ratyfikacyjnej w poszczególnych państwach członkowskich;
- zapewnienie **elastyczności w sprawie określenia zakresu „warunków wystąpienia”** w powiązaniu z „ramami (...) przyszłych stosunków” państwa występującego z UE, co – jak o tym była mowa – może być niełatwe i trwać jeszcze przez dłuższy czas po formalnym wystąpieniu z UE.

Owa „elastyczność” sprawia zarazem, że postanowienia ust. 2 i 3 TUE sprawiają wrażenie mało przejrzystych. Nie wydaje się jednak, aby był to zarzut uzasadniony. Problemy związane z Brexitem wskazują, że jest wręcz przeciwnie: decydująca sprawa – sprecyzowanie modelu przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią – pozostaje otwarta. Gdyby sprawa ta stała w centrum negocjacji nad umową w sprawie wystąpienia, i tak już bardzo wymagający dwuletni okres stałby się zupełnie nierealny, a negocjacje mogłyby ciągnąć się latami.

Przyjęta formuła zawiera w sobie ważny **mechanizm „dyscyplinujący”**, wymuszający sprawność procesu wystąpienia. Zarazem jednak ma ona istotne następstwa co do zakresu przedmiotowego umowy wskazanej w ust. 2 art. 50 TUE. Dlatego też w jej kontekście pojawia się zasadnie konieczność zawarcia **shadow agreements** – umów towarzyszących, względnie uzupełniających (o czym szczegółowo dalej).

5.2. Procedura negocjacji i związania się umową po stronie UE⁶⁸

Postanowienia ust. 2 art. 50 TUE przesądzają trzy zasadnicze kwestie⁶⁹:

- **„Wytyczne” w sprawie prowadzenia negocjacji** ze Zjednoczonym Królestwem określa Rada Europejska (zdanie drugie ust. 2 art. 50 TUE), do której – jak pamiętamy – składana jest notyfikacja zamiaru wystąpienia z UE. Zakłada to **istotne zaangażowanie szefów państw lub rządów w monitorowanie**

i nadzorowanie procesu negocjacji. Nie jest to – przy tak istotnych traktatach – niczym nadzwyczajnym. W przypadku traktatów akcesyjnych podstawowe decyzje podejmowanych były przez Radę UE działającą właśnie w takim składzie.

- **Procedura prowadzenia negocjacji** określana jest – stosownie do zdania drugiego ust. 2 art. 50 TUE – zgodnie z ust. 3 art. 218 TFUE (artykuł ten odnosi się do zawierania przez Unię umów międzynarodowych). Oznacza to, że szczegółowe zalecenia co do przedmiotu negocjacji (naturalnie w ramach wytycznych Rady Europejskiej) przedstawia **Komisja Europejska** (dalej jako Komisja)⁷⁰, kierując je do Rady UE. **Rada UE** jest też kompetentna do podjęcia decyzji w sprawie upoważnienia do podjęcia negocjacji (określenie mandatu) oraz wyznaczenia negocjatora (mimo że niewymieniony *expressis verbis* w ust. 2 art. 50 TUE, odpowiednio zastosowanie będzie miał ust. 4 art. 2018 TFUE). Nie ulega bowiem wątpliwości, że tym negocjatorem będzie **przedstawiciel Komisji**⁷¹, podobnie jak nie ulega raczej wątpliwości, że będzie on wspomagany przez „specjalny komitet” złożony z przedstawicieli państw członkowskich. Wynika to już z tego, że zakres przedmiotowy umowy w sprawie wystąpienia obejmie zapewne obszary podpadające pod Wspólną Politykę Handlową, a w tym przypadku ust. 3 art. 207 TFUE przewiduje prowadzenie negocjacji przez Komisję i powołanie specjalnego komitetu (Komitet Artykułu 207, w skład którego wchodzi przedstawiciel państw członkowskich i Komisji). Podobnie, analogiczne zastosowanie znajdzie ust. 5 art. 218 TFUE, stosownie do którego Rada UE podejmie decyzję upoważniającą do **podpisania umowy** o wystąpieniu, kończącej fazę negocjacji. Rada UE podejmie również **decyzję o związaniu się przez UE umową**. Jest to wyraźnie przewidziane w zdaniu trzecim ust. 2 art. 50 TUE, który w części powtarza stosownie postanowienia ust. 5 art. 218 TFUE.

- Stosownie do zdania czwartego ust. 2 art. 50 TUE w toku procedury negocjowania i zawierania umowy o wystąpieniu **Rada UE decyduje większością kwalifikowaną**. Jest to istotne zastrzeżenie, bowiem ust. 8 art. 218 TFUE przewiduje wiele przypadków, w których Rada UE musi – w toku ich zawierania – stanowić jednomyślnie. Gdyby takiego wyraźnego zastrzeżenia w ust. 2 art. 50 TUE nie było, mogłyby powstać zasadne wątpliwości, czy Rada UE nie powinna jednak stanowić jednomyślnie. **I tak zresztą wątpliwości takie powstaną, zwłaszcza gdyby przedmiot umowy w sprawie wystąpienia objął materie objęte Wspólną Polityką Handlową**. Artykuł 207 TFUE w ust. 4 wyraźnie bowiem zastrzega, że prowadzenie negocjacji i zawieranie umów w dziedzinie handlu usługami (zwłaszcza usługami w zakresie kultury i audiowizualnymi, handlu usługami społecznymi oraz w zakresie edukacji i zdrowia) wymaga stanowienia przez Radę UE jednomyślnie⁷². Oczywiście – stosownie do zdania

67 Zob. *Brexit: how does...*, s. 29.

68 Przygotowania do negocjacji w Zjednoczonym Królestwie oraz związane z tym problemy są omówione w: *Brexit and Beyond...*, s. 16.

69 W sprawie formuły prowadzenia negocjacji przez Zjednoczone Królestwo oraz związania się przez nie umową w sprawie wystąpienia z Unii w: *Brexit: how does...*, s. 22–23.

70 Art. 218 ust. 3 TFUE wskazuje też na Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, ale nie ma on kompetencji do przedstawiania zaleceń w sprawie tej umowy, bowiem z pewnością nie dotyczy ona „wyłącznie lub głównie” WPZiB.

71 Nie budzi, co prawda, wątpliwości, że w ramach Komisji szybko utworzono strukturę, która ma przygotowywać negocjacje ze Zjednoczonym Królestwem, niemniej rację ma E. Suwara (E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 11), zwracając uwagę na to, że wątpliwości budzi powołanie przez Przewodniczącego Komisji, J.-C. Junckera, już na tym etapie i bez upoważnienia Rady UE, „głównego negocjatora” (M. Barniera) dla przyszłych negocjacji, co raczej należy traktować jako rodzaj rekomendacji.

72 W sprawie usług finansowych, na liberalizacji których będzie szczególnie zależało Zjednoczonemu Królestwu (już jako państwu trzeciemu), sprawa formuły podejmowania decyzji przez Radę UE w toku negocjacji umowy o wystąpieniu też nie jest jednoznaczna. Punktem odniesienia będą postanowienia

pierwszego ust. 4 art. 50 TUE – przedstawiciel Zjednoczonego Królestwa nie bierze udziału w podejmowaniu decyzji Rady UE. Warto jednak zwrócić uwagę, że Rada UE podejmuje odnośne decyzje **szczególną formułą większości kwalifikowanej**. Odesłanie bowiem w zdaniu drugim ust. 4 art. 50 TUE do art. 238 ust. 3 lit. b TFUE oznacza, że aby podjąć te decyzje, należy w Radzie UE zgromadzić nie tylko co najmniej 65% populacji Unii, lecz także co najmniej 72% liczby członków Rady UE (w normalnej formule – co najmniej 55% liczby członków Rady UE)⁷³.

• Zdanie czwarte ust. 2 art. 50 TUE wyraźnie zastrzega, że związane się umową przez Unię wymaga **zgody Parlamentu Europejskiego**. Jest to też istotne zastrzeżenie, bowiem w toku procedury określonej w art. 218 TFUE PE jest, co do zasady, jedynie konsultowany, chociaż i tak umowa w sprawie wystąpienia objęta byłaby wyjątkami, w których PE musi wyrazić zgodę (choćby ze względu na istotne skutki budżetowe dla Unii umowy w sprawie wystąpienia – art. 218 ust. 6 lit. a iv TFUE). Analogicznie zastosowany będzie także ust. 10 art. 218 TFUE, który przewiduje „natychmiastowe” i „pełne” informowanie PE „na wszystkich etapach procedury”. Zgodę na zawarcie umowy w sprawie wystąpienia Parlament Europejski, z braku szczegółowych postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wyrazi większością oddanych głosów (art. 231 TFUE). **Jak już wyżej podkreślono, w toku głosowań dotyczących umowy w sprawie wystąpienia, deputowani Zjednoczonego Królestwa, mimo braku wyraźnych postanowień w art. 50 TUE, nie powinni brać udziału.**

• W końcu należy zwrócić uwagę na to, że **projekt umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii będzie podlegał weryfikacji ze strony Trybunału Sprawiedliwości co do zgodności z Traktatami**, jeśli ze stosownym wnioskiem wystąpiłoby państwo członkowskie, Parlament Europejski, Rada UE lub Komisja Europejska. Jeżeli TS stwierdziłby w swojej opinii, że projekt umowy jest sprzeczny z Traktatami, to umowa może wejść w życie dopiero po dokonaniu w niej odpowiednich zmian, względnie rewizji postanowień Traktatów (ust. 11 art. 218 TFUE). Podobnie jak w przypadku udziału deputowanych ze Zjednoczonego Królestwa w debatach w PE nad umową w sprawie wystąpienia i **w tym przypadku wychodzi należy z założenia, że Zjednoczone Królestwo – mimo że do chwili wystąpienia będzie jeszcze państwem członkowskim – z wnioskiem takim wystąpić nie będzie mogło.**

5.3. Wejście w życie umowy w sprawie wystąpienia

Wejście w życie umowy ze Zjednoczonym Królestwem w sprawie wystąpienia z UE ma szczególne znaczenie, bowiem – stosownie do postanowień ust. 3 art. 50 TUE – w tym dniu „Traktaty przestają mieć zastosowanie do tego Państwa”, czyli wystąpienie staje się skuteczne. Umowa w sprawie wystąpienia będzie podstawą prawną wystąpienia (decyzją konstytucyjną). Trudno się zgodzić z poglądami przypisującymi tej umowie znaczenie deklaratoryjne,

Traktatu o funkcjonowaniu UE odnoszące się do procedury uchwalania aktów prawa pochodnego w tej dziedzinie. Art. 64 TFUE przewiduje, co prawda, w ust. 2 zwykłą procedurę ustawodawczą (a więc większość kwalifikowaną w Radzie UE) w stosunku do środków liberalizujących swobodę przepływu kapitału w relacjach z państwami trzecimi, ale ust. 3 zastrzega jednomyślność w Radzie UE w przypadku przyjmowania środków zawężających liberalizację przepływu kapitału w relacjach z państwami trzecimi.

⁷³ Na temat formuły większości kwalifikowanej – szczegółowo w: J. Barcz, *Ustrój lizbońskiej Unii Europejskiej. Podstawy traktatowe, struktura, instytucje*, Piaszeczno 2016, *Open Access*, dostępne na stronie www.janbarcz.republika.pl.

z uzasadnieniem, że wystąpienie z Unii może się stać skuteczne też wówczas, gdy umowa nie zostanie zawarta⁷⁴. Notyfikacja stanie się bowiem podstawą wystąpienia (aktem konstytucyjnym) jedynie w przypadku „braku” umowy w okresie 2 lat od chwili dokonania notyfikacji o zamiarze wystąpienia.

Dochodzimy tu do problemu niezmiernie istotnego i zarazem złożonego z punktu widzenia interpretacji postanowień ust. 3 art. 50 TUE: **czy z postanowień tych wynika jednoznacznie, że umowa w sprawie wystąpienia musi wejść w życie, a tym samym wystąpienie stać się skuteczne, w ciągu 2 lat od dokonania notyfikacji o zamiarze wystąpienia?**

Z uważnej analizy postanowień ust. 3 art. 50 TUE wynika raczej, że tak nie jest. Co bowiem ma oznaczać „brak” umowy? Przede wszystkim oznaczać będzie sytuację, w której jedna ze stron – Zjednoczone Królestwo lub Unia względnie obie strony – oświadczą jednoznacznie, że nie widzą szans na wynegocjowanie i zawarcie umowy w sprawie wystąpienia. Wówczas, po upływie 2 lat od chwili dokonania notyfikacji, wystąpienie Zjednoczonego Królestwa stanie się skuteczne. Natomiast można mieć wątpliwości, czy stwierdzenie „braku” umowy dotyczyć będzie sytuacji, w której umowa zostanie wynegocjowana, podpisana, strony dopełnią procedury związania się umową, ale wyznaczą w umowie termin jej wejścia w życie (i tym samym wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii) wykraczający poza dwuletni okres od chwili dokonania notyfikacji. Wówczas nie wystąpi „brak” umowy w sprawie wystąpienia.

Niezależnie natomiast od takiej sytuacji Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie (bez udziału oczywiście Zjednoczonego Królestwa, ale w porozumieniu z nim), może podjąć decyzję co do wydłużenia zarówno okresu negocjacji nad umową, jak i wydłużenia dwuletniego okresu, po upływie którego – w przypadku „braku” umowy – wystąpienie staje się skuteczne.

Wskazany wyżej kierunek interpretacji może mieć szczególne znaczenie wówczas, gdyby jedno lub kilka państw członkowskich UE chciało stosować restrykcyjną politykę wobec Zjednoczonego Królestwa, nie godząc się na przedłużenie okresu negocjacji, w sytuacji gdy umowa została ustalona, a sam proces dostosowawczy wymaga jeszcze pewnego czasu. Wówczas Unia będzie mogła zachować pewną elastyczność w imię interesów całości.

5.4. Problem zakresu przedmiotowego umowy

Nie ulega wątpliwości, że zasadniczym elementem umowy w sprawie wystąpienia jest **ustalenie daty wystąpienia** państwa członkowskiego z Unii, tożsamej z dniem wejścia umowy w życie. W tym zakresie – przypomnijmy – umowa będzie miała znaczenie konstytucyjne.

Znacznie mniej jasności jest w innej zasadniczej kwestii – pozostałego przedmiotu regulacyjnego umowy w sprawie wystąpienia⁷⁵. Drugie zdanie ust. 2 art. 50 TUE stwierdza jedynie, że umowa taka określa „warunki wystąpienia”, „uwzględniając ramy (...) przyszłych stosunków z Unią” państwa występującego. W zależności więc od przyjętego i zaakceptowanego przez obie strony modelu stosunków państwa występującego (już jako państwa trzeciego) z Unią, ustalony zostanie zakres przedmiotowy umowy w sprawie wystąpienia.

⁷⁴ Tak E.-M. Poptcheva, *Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, „EP Research Service”, luty 2016 r., cyt. za: *Brexit: how does...*, s. 26.

⁷⁵ Por. P. Graig, *Brexit: A Drama...*, s. 37–38. Sprawy szczególnie interesujące Zjednoczone Królestwo w: *Brexit: how does...*, s. 25.

Niemniej, istotne ograniczenia co do zakresu regulacyjnego umowy w sprawie wystąpienia wynikają, jak wspomniano – z precyzyjnego określenia w art. 50 TUE charakteru tej umowy, jako zawieranej „po stronie unijnej” przez Unię Europejską. Ograniczenia powyższe są związane z kompetencją UE do zawierania umów międzynarodowych. Obejmuje ona zakres wyłącznych kompetencji Unii (stosownie do art. 3 ust. 1 TFUE – do kompetencji wyłącznych Unii należy unia celna, reguły konkurencji, polityka pieniężna państw strefy euro, zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i Wspólna Polityka Handlowa (WPH)). Przypomnijmy, że WPH obejmuje nie tylko ustalanie stawek celnych, zawieranie umów celnych i handlowych dotyczących handlu towarami i usługami, ujednoczenia środków liberalizacyjnych, polityki eksportowej, handlowych środków ochronnych, w tym podejmowanych w przypadku dumpingu lub subsydiów, lecz także – od dnia wejścia w życie TL – handlowe aspekty własności intelektualnej i bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Do tych obszarów może się odnosić zawierana przez Unię umowa w sprawie wystąpienia.

Nie będą dotyczyły jej kompetencje wyłączne do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli zawarcie danej umowy przewiduje akt ustawodawczy Unii (ust. 2 art. 3 TFUE), bowiem umowa w sprawie wystąpienia przewidziana jest wyraźnie w Traktacie o Unii Europejskiej. Z tych samych względów – wyraźne określenie podstawy do zawarcia umowy w Traktacie o Unii Europejskiej – nie można uzasadnić szerszego zakresu regulacyjnego takiej umowy z powołaniem na postanowienia ust. 1 art. 216 TFUE (nie może więc ona poszerzyć zakresu regulacyjnego, odwołując się do „celów, o których mowa w Traktatach”, względnie jej potencjalnego wpływu na „wspólne zasady” lub zmiany „ich zakresu”).

Przedmiotem umowy będą natomiast mogły być sprawy objęte tzw. prawem wewnętrznym UE, tj. regulacje działania instytucji unijnych określone ich autonomią instytucjonalną. Tak więc np. problemy związane z zatrudnieniem obywateli brytyjskich jako urzędników unijnych – wskazane przez E. Suwarę⁷⁶ – takie jak odstąpienie od wymogu posiadania obywatelstwa państwa członkowskiego UE, czy posiadania certyfikatu dostępu do informacji niejawnych – będą mogły być przedmiotem regulacji umowy w sprawie wystąpienia.

Przypomnijmy w końcu, że projekt umowy w sprawie wystąpienia może podlegać ocenie co do zgodności z Traktatami przez Trybunał Sprawiedliwości (ust. 11 art. 218 TFUE). Głównym punktem odniesienia takiej oceny będzie przestrzeganie zakresu kompetencji powierzonej Unii oraz respektowanie granicy między kompetencjami wyłącznymi i dzielonymi. Negocjując umowę w sprawie wystąpienia należy więc pieczołowicie przestrzegać granic, w jakich może podejmować zobowiązania Unia, stosując raczej interpretację restrykcyjną.

Jeśli więc nie doszłoby do porozumienia w sprawie modelu bliższych relacji między Unią a Zjednoczonym Królestwem, może zostać uzgodniony w umowie w sprawie wystąpienia pewien standard minimum w ramach kompetencji wyłącznej Unii. Dotyczyć on może głównie liberalizacji stosunków handlowych i powiązanych z tym bezpośrednio regulacji. Trzeba się będzie też odnieść do możliwych odszkodowań za szkody wynikające z Brexitu, czy utrzymania przez pewien czas po wystąpieniu niektórych zobowiązań⁷⁷.

Jeśli natomiast zostanie uzgodniony model ściślejszych relacji (rodzaj stowarzyszenia), to sama umowa w sprawie wystąpienia może ograniczyć się do „spraw technicznych” i odesłać do umowy szczegółowej, która będzie musiała zostać zawarta w formule umowy mieszanej.

6. Niezbędne umowy towarzyszące (uzupełniające)

Umowy takie, określane w dotychczasowej dyskusji nad Brexitem jako *shadow agreements*, będą niezbędne w każdym modelu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii⁷⁸. W przypadku Brexitu w wersji *hard*, umowa w sprawie wystąpienia skupi się – jak wspomniano – na podstawowych relacjach handlowych, a ciężar relacji objętych dotychczas regulacjami unijnymi przejmą umowy bilateralne między Zjednoczonym Królestwem a Unią lub jej poszczególnymi państwami członkowskimi. W przypadku Brexitu w wersji *soft*, niezbędne będzie zawarcie umowy mieszanej (rodzaju stowarzyszenia), niezależnie od tego, czy byłoby to przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do EOG czy inny rodzaj stowarzyszenia (również proponowane „Partnerstwo Kontynentalne” byłoby niczym innym, jak rodzajem stowarzyszenia). W każdym razie niezbędny będzie bezpośredni udział państw członkowskich UE, ze względu na wykraczanie przedmiotu takich umów poza zakres wyłącznych kompetencji Unii.

Istotnym problemem negocjacyjnym⁷⁹ będzie zapewnienie korelacji czasowej między umową w sprawie wystąpienia a *shadow agreements*. Optymalnym rozwiązaniem byłoby wynegocjowanie paralelne takich umów i ich wejście w życie w dniu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii. Jest to jednak mało realne, nawet ze względu na czas trwania procedur ratyfikacyjnych w poszczególnych państwach. Uzasadniona może być więc obawa, że w okresie przejściowym (bezumownym) relacje między Zjednoczonym Królestwem a Unią sprowadzone zostałyby do standardu minimum (WTO)⁸⁰. I taką sytuację można jednak rozwiązać, odwołując się do praktyki powszechnie stosowanych w przypadku umów stowarzyszeniowych, tj. tymczasowego stosowania ich części handlowych.

Na obecnym etapie Brexitu są to jeszcze spekulacje, tym bardziej że premier T. May, zapowiadając ostatnio dokonanie notyfikacji do końca pierwszego kwartału 2017 r., nie sprecyzowała modelu przyszłych relacji Zjednoczonego Królestwa z Unią. Niemniej jednak, bez wątpienia w skład przyszłej „infrastruktury traktatowej” Brexitu musi wchodzić „traktat rewizyjny”, który przeprowadzi odpowiednie dostosowania w Traktatach stanowiących podstawę UE, czego umowa w sprawie wystąpienia zawarta na podstawie art. 50 TUE nie jest w stanie dokonać.

7. Paralelny traktat rewizyjny

Na mocy umowy przewidzianej w ust. 2 art. 50 TUE nie można przeprowadzić – jak wspomniano – niezbędnych w związku z Brexitem zmian w Traktatach stanowiących podstawę UE, polegających na wykreśleniu wszystkich postanowień odnoszących się do Zjednoczonego Królestwa jako państwa członkowskiego UE.

76 Por. E. Suwara, *Wyzwania prawno-proceduralne dla Unii Europejskiej...*, s. 12–13.

77 Zob. A. Wyrozumska, *Komentarz...*, w: *The Treaty on the European Union...*, s. 1407. W związku z Brexitem – zob. *Brexit and Beyond...*, s. 8.

78 Różne warianty – zob. np. w: *Brexit: how does...*, s. 32.

79 A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 4.

80 A. Łazowski, *Procedural Steps...*, s. 4.

Mozna to przeprowadzić jedynie na podstawie traktatu rewizyjnego, zawartego przez wszystkie (pozostałe) państwa członkowskie, stosownie do postanowień ust. 2 do 5 art. 48 TUE. Bez wątpienia uproszczona procedura zmiany Traktatów, tzw. procedura kładki, nie jest w tym przypadku adekwatna.

Zakres takiego traktatu rewizyjnego musi obejmować wykreślenie z Traktatów oraz unijnego prawa pochodnego wszystkich postanowień dotyczących Zjednoczonego Królestwa i ewentualnie uzgodnienie okresów przejściowych, tj. regulować „wygaszenie” uczestnictwa przedstawicieli Zjednoczonego Królestwa w unijnych instytucjach, organach i urzędach oraz ewentualne związanie Zjednoczonego Królestwa prawem unijnym w ściśle określonym czasie i w ściśle określonym zakresie po formalnym ustaniu członkostwa w UE (jeśli byłoby to niezbędne). Musiałoby to objąć, poza zmianą postanowień Traktatów, wszelkie regulacje unijnego prawa pochodnego nieobjęte wyłącznymi kompetencjami UE (w zakresie bowiem kompetencji wyłącznych sprawy mogą być uregulowane – jak o tym była już mowa – w umowie o wystąpieniu, zawartej przez UE ze Zjednoczonym Królestwem na mocy ust. 2 art. 50 TUE). Generalnie można więc stwierdzić, że taki paralelny traktat rewizyjny przeprowadzi zabieg – od strony zakresu regulacyjnego – w pewnym sensie odwrotny w stosunku do traktatu akcesyjnego.

Treść tego traktatu zostanie z pewnością ograniczona do niezbędnego minimum, tj. dotyczyć on będzie wyłącznie powyższego zabiegu, tym bardziej że wiele kontrowersyjnych spraw zostanie rozwiązanych „automatycznie”, względnie da się rozstrzygnąć w inny sposób: skład instytucji powiązany jest z „liczbą” państw członkowskich, w przypadku Parlamentu Europejskiego alokacja miejsc odbywa się na mocy decyzji Rady Europejskiej, a głosy ważne znikną od kwietnia 2017 r. jako forma subsydiarna podejmowania decyzji w Radzie UE większością kwalifikowaną.

Traktat taki przyjmie zapewne formę „małego” traktatu rewizyjnego – „protokołu” na wzór niedawnych – protokołu hiszpańskiego⁸¹ i protokołu irlandzkiego⁸². Niemniej, będzie on musiał zostać ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie (jak wspomniano już bez Zjednoczonego Królestwa), a jego wejście w życie powinno być skorelowane z dniem wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej. Tak więc traktat taki musi być wynegocjowany i ratyfikowany stosunkowo szybko i „czekać” na dzień wejścia w życie umowy w sprawie wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Należy mieć oczywiście na uwadze, że do dnia formalnego wystąpienia Zjednoczone Królestwo pozostaje państwem członkowskich UE, a wejście w życie traktatu rewizyjnego wymaga ratyfikowania takiego traktatu przez „wszystkie” państwa członkowskie (akapit drugi ust. 2 art. 48 TUE). Można mieć pewne wątpliwości, czy w tym przypadku wyłączenie Zjednoczonego Królestwa z prac nad takim traktatem rewizyjnym byłoby uzasadnione postanowieniami ust. 4 art. 50 TUE: z pewnością będzie uzasadnione takie wyłączenie, jeśli chodzi o udział w obradach Rady Europejskiej, Rady UE w Konferencji Międzypaństwowej (ust. 2 do 4 akapit pierwszy TUE), ale czy w stosunku do wymogu ratyfikacji takiego traktatu rewizyjnego? Aby uniknąć ewentualnych problemów, można dzień wejścia

w życie takiego traktatu opóźnić w stosunku do dnia formalnego wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE.

Zawarcie traktatu rewizyjnego, towarzyszącego wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE, nabrałoby jeszcze większego znaczenia, gdyby nie powiodło się wynegocjowanie umowy na podstawie ust. 2 art. 50 TUE, a wystąpienie stało się skuteczne jedynie na podstawie notyfikowania decyzji Zjednoczonego Królestwa w tej sprawie. Wówczas taki traktat regulowałby kompleksowo wszystkie kwestie związane z Brexitem po stronie Unii Europejskiej.

Nie należy się spodziewać, aby – ze względu na oczekiwanie sprawnego przebiegu Brexitu – ktokolwiek przyzwolił na obciążanie takiego traktatu sprawami kontrowersyjnymi, wymagającymi dłuższych i skomplikowanych negocjacji, zwłaszcza, aby traktat rewizyjny zawarty w związku z Brexitem mógłby zostać wykorzystany do przeprowadzenia szerszych reform ustrojowych UE. Zdadne są nadzieje powiązane takiego traktatu z zamiarem przeprowadzenia reform w tak istotnych dziedzinach jak „relacje między państwami członkowskimi a strukturami unijnymi”, między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, jak funkcje Komisji Europejskiej czy unijny system podejmowania decyzji⁸³.

Restrykcyjne podejście w analogicznych przypadkach było jednoznaczne na różnych etapach dyskusji nad przeprowadzeniem koniecznych reform UE, gdy rozważano możliwość „skorzystania” z traktatów akcesyjnych. Ostatnio z Chorwacją, kiedy zdecydowanie odrzucono propozycje przeprowadzenia na mocy traktatu akcesyjnego zmian w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niezbędnych do ustanowienia Europejskiego Mechanizmu Stabilności (uzupełnienie art. 136 TFUE), czy nadania charakteru prawnego gwarancjom udzielonym Irlandii w toku procedury ratyfikacyjnej Traktatu z Lizbony: w pierwszym przypadku sięgnięto ostatecznie do procedury kładki (art. 48 ust. 6 TUE), a w drugim do odrębnego traktatu rewizyjnego (który nazwano protokołem).

Summary

Jan Barcz

Brexit: on the interpretation of Art. 50 of the Treaty on European Union

The subject of this article is an analysis of Art. 50 TEU, concerning voluntary exit of a Member State from the European Union. The main point of reference is the Brexit process, which was triggered by the result of the referendum held on 23 June 2016. The article focuses on the main issues 'on the EU side', especially on the possibility of efficient conduct of the withdrawal process (how long can the formal notification of the decision to leave be put off), on the procedure of concluding the withdrawal agreement and its scope, as well as on the need for parallel conclusion of the so-called shadow agreements. The common denominator of the growing problems connected with the Brexit procedure is lack of clarity in a matter of fundamental importance: the future model of the relationships between the EU and the UK (already as a third state).

prof. zw. dr hab. Jan Barcz

Autor jest kierownikiem Katedry Prawa Międzynarodowego i Prawa Unii Europejskiej w Kolegium Prawa Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie.

81 Protokół zmieniający Protokół w sprawie postanowień przejściowych, dołączony do TUE, do TFUE i do Traktatu ustanawiającego Euratom (wszedł w życie 1.12.2011 r.) (Dz. Urz. UE C 263 z 2010 r., s. 1).

82 Protokół w sprawie obaw Narodu Irlandzkiego co do Traktatu z Lizbony (wszedł w życie 1.12.2014 r.) (Dz. Urz. UE L 60 z 2013 r., s. 131).

83 Tak minister spraw zagranicznych, W. Waszczykowski za: <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/524736>.