

Krzysztof Wójtowicz

Prawne aspekty wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej

1. Podstawy prawne członkostwa Zjednoczonego Królestwa w Unii Europejskiej

Zjednoczone Królestwo stało się członkiem Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej) dn. 1 stycznia 1973 r. Przyjęta w art. 237 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską procedura przystąpienia do Wspólnot wymagała między innymi, by państwo ubiegające się o członkostwo ratyfikowało umowę o przystąpieniu zgodnie z postanowieniami swojej konstytucji.

W płaszczyźnie międzynarodowej instrumentem prawnym umożliwiającym akcesję Zjednoczonego Królestwa był traktat brukselski (1972)¹. W sferze prawa wewnętrznego ratyfikacji dokonał rząd, wykonując w tym przypadku prerogatywę monarszą. Ze względu jednak na to, że konsekwencją akcesji były daleko idące zmiany obowiązującego prawa, stosownie do przyjętej w Wielkiej Brytanii konstrukcji dualistycznej i przy braku konstytucji w sensie formalnym podstawą prawną przystąpienia stała się specjalna ustawa parlamentarna inkorporująca prawo wspólnotowe do krajowego porządku prawnego – *European Communities Act 1972* (dalej: „ECA”). Tę ustawę porównuje się do „rurociągu”, którym autonomiczne prawo wspólnotowe/unijne jest „wtłaczane” do porządku krajowego².

1 *Treaty concerning the Accession of the Kingdom of Denmark, Ireland, the Kingdom of Norway and the United Kingdom to the EEC and the EAEC* (Brussels, 22 January 1972).

2 *R. (on the application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, < <http://supremecourt.uk/decided-cases/index.html> >, pkt 65.

Postanowienia ECA nie przekształciły tych traktatów i aktów Wspólnot Europejskich / Unii Europejskiej w prawo Zjednoczonego Królestwa, co spowodowało, iż prawo wspólnotowe/unijne obowiązuje i jest stosowane przez sądy brytyjskie nie jako część prawa brytyjskiego, ale jako prawo wspólnotowe/unijne³, podlegające szczególnym zasadom, wśród nich zasadzie skutku bezpośredniego (*direct effect*) i pierwszeństwa prawa wspólnotowego/unijnego.

Pod pojęciem skutku bezpośredniego rozumie się sytuację, w której prawo unijne może być źródłem praw dla obywateli państw członkowskich, a rozpoznawanie roszczeń opartych na prawie unijnym należy do właściwości sądów państw członkowskich. Bezpośredni skutek wywołują te przepisy prawa unijnego, które są dostatecznie jasne i precyzyjne, bezwarunkowe, nie wymagają wykonania przez państwa członkowskie lub instytucje Unii ani nie przyznają tym podmiotom kompetencji do działania na zasadzie uznania lub władzy dyskrecjonalnej⁴.

Istotę drugiej zasady – pierwszeństwa – najpełniej wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku w sprawie *Simmenthal*, stwierdzając, że:

[...] sąd krajowy, mający w ramach swoich kompetencji za zadanie zastosować przepisy prawa wspólnotowego, zobowiązany jest zapewnić pełną skuteczność tych norm, nie stosując w razie konieczności, z mocy własnych uprawnień, wszelkich, nawet późniejszych, sprzecznych z nimi przepisów ustawodawstwa krajowego, i nie można przy tym wymagać od niego wnioskowania ani oczekiwania na zniesienie tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym⁵.

Zdaniem Sądu Najwyższego dopóki ustawa ECA obowiązuje, jej skutkiem jest stworzenie z prawa unijnego niezależnego i wyposażonego w przymiot pierwszeństwa źródła w porządku krajowym. Ze względu na zasadę suwerenności parlamentu prawo unijne zachowuje ten status do momentu uchylecia ECA przez parlament.

3 Por. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich UE*, Toruń 2009, s. 194.

4 Por. A. Wróbel, *Artykuł 288*, w: *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Tom III*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, Warszawa 2012, s. 633–636.

5 Wyrok TSUE z 9 III 1978 r. w sprawie *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49, s. 629.

Podstawy do przypisania bezpośredniego skutku prawu wspólnotowemu/unijnemu w Zjednoczonym Królestwie należy szukać w art. 2 ust. 1 ECA⁶, zgodnie z którym:

[...] wszelkie prawa, uprawnienia, obowiązki i ograniczenia określone w Traktatach lub z Traktatów wypływające oraz wszelkie środki i procedury przewidziane w Traktatach wywierają skutki prawne i są stosowane w Zjednoczonym Królestwie zgodnie z Traktatami i bez potrzeby wydawania innych postanowień, powinny zatem być uznane i ważne w prawie, przestrzegane, uwzględniane i stosowane; [...]⁷.

Uważa się, iż przepis ten zapewnia bezpośrednią skuteczność zarówno prawu pierwotnemu (tj. traktatom założycielskim Wspólnot/Unii i traktatom je zmieniającym, traktatom zawierającym przez Wspólnoty/Unię z państwami trzecimi oraz niektórym decyzjom Rady), jak i wtórnemu. Obejmuje także prawo Wspólnot/Unii tworzone w przyszłości. Z treści art. 2 ust. 1 wynika, że to prawo Wspólnot/Unii rozstrzyga o tym, czy konkretnemu przepisowi można przypisać skutek bezpośredni, nie stanowi natomiast podstawy do łączenia tego rodzaju skutku z zasadami ogólnymi prawa Wspólnot/Unii⁸.

Natomiast pierwszeństwo w stosunku do późniejszych aktów prawa krajowego oraz uznanie – tam, gdzie to właściwe – bezpośredniego skutku przepisów wspólnotowych (unijnych) wywodzone jest z art. 2 ust. 4, w którym przewidziano, że:

[...] każde postanowienie podjęte lub mające zostać podjęte, inne niż zawarte w tej części niniejszego Aktu, musi być interpretowane i wywierać skutki stosownie do niniejszych postanowień.

W praktyce sądy brytyjskie respektują wspomniane zasady. Sprzyjała temu wykładnia art. 3 ECA, gdzie przewidziano, że:

6 Por. T.C. Hartley, *The foundations of European Union law*, Oksford 2014, s. 273.

7 Tłum. tzw. robocze za: *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, red. K. Wójtowicz, Łódź 1998, s. 186.

8 Por. T.C. Hartley, *The foundations...*, s. 274.

Dla celów wszelkich postępowań prawnych, wszystkie wątpliwości co do znaczenia lub skutków każdego z Traktatów, jak też co do ważności, znaczenia lub skutków każdego z aktów Wspólnot muszą być uważane za kwestie prawne oraz – jeśli nie zostało skierowane pytanie *prejudycjalne* do Trybunału Sprawiedliwości – rozstrzygane stosownie do zasad ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości lub do innych jego istotnych decyzji.

Do zasad, o których tu mowa, należy bez wątpienia zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego/unijnego.

Pojawiły się natomiast wątpliwości, czy pierwszeństwo miałyby przysługiwać także względem ustaw uchwalonych po wejściu w życie ECA. Wyrażany jest pogląd, że w tym przypadku na przeszkodzie stosowaniu zasady pierwszeństwa stoi leżąca u podstaw ustroju brytyjskiego zasada suwerenności parlamentu. Zgodnie z tą zasadą zakres władzy ustawodawczej parlamentu nie podlega ograniczeniom, z tym zastrzeżeniem, że parlament nie może wprowadzać ograniczeń swych uprawnień ustawodawczych na przyszłość. Oznaczałoby to, iż z postanowień ECA nie można wyprowadzać wniosku o pozbawieniu parlamentu kompetencji uchwalania w przyszłości ustaw sprzecznych z prawem wspólnotowym/unijnym.

Jednocześnie zwraca się uwagę na to, że pomocniczo można odwołać się do innej konstrukcji. Według tej koncepcji art. 2 ust. 4 ECA ustanowił regułę interpretacyjną, zgodnie z którą z istoty członkostwa we Wspólnotach/Unii wynika, iż intencją parlamentu nie było przyznanie pierwszeństwa uchwalanym w przyszłości ustawom sprzecznym z prawem wspólnotowym/unijnym⁹.

W taki też sposób rozumiała sens art. 2 ust. 4 Izba Lordów, która orzekając w sprawie *R. v. Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* stwierdziła, że przepis ten ma taki sam skutek, jak gdyby został inkorporowany do każdej następczej ustawy parlamentu. Ponadto w orzeczeniu wyraźnie stwierdzono, że przepisy ustawowe nie mogą naruszać bezpośrednio skutecznego prawa Unii. W orzecznictwie sądów brytyjskich ukształtowała się reguła, że prawo unijne ma pierwszeństwo, chyba że parlament w sposób jasny i wyraźny stwierdzi w późniejszej ustawie,

9 Por. T.C. Hartley, *The foundations...*, s. 276.

iż to jej przysługuje pierwszeństwo. Oczywiście z punktu widzenia zasad prawa Unii ta ostatnia sytuacja byłaby równoznaczna z naruszeniem zobowiązań płynących z traktatów unijnych, ale z drugiej strony potwierdzałyby zasadę suwerenności parlamentu. To jego wola rozstrzygałaby bowiem o pierwszeństwie prawa unijnego, a nie ono samo¹⁰.

Nie należy się zatem dziwić, że w gruncie rzeczy nie podważano poglądu, iż parlament mógłby w każdej chwili uchylić ECA, co pozbawiłoby skuteczności prawo unijne w brytyjskim porządku prawnym. Różnice poglądów dotyczyły tego, w jaki sposób owo uchylene miałoby nastąpić.

High Court of Justice (Queen's Bench Division), orzekając w sprawie *Thoburn v. Sunderland City Council*, odrzucił argument, że przyjęta po wejściu w życie ECA ustawa *Weights and Measures Act 1985* uchyliliła w sposób dorozumiany (*impliedly*) ECA, w zakresie, w jakim ta ostatnia pozwalała na przyjmowanie ustawodawstwa delegowanego niezgodnego z *Weights and Measures Act 1985*. W konsekwencji, zdaniem sądu, ustawodawstwo delegowane przyjęte zgodnie z art. 2 ust. 2 ECA celem implementowania dyrektywy unijnej mogło uchylać przepisy zawarte w ustawie *Weights and Measures Act 1985*. Interesujące jest, że sąd umieścił ECA w kategorii tzw. ustaw konstytucyjnych (*constitutional statutes*), których uchylene dopuszczalne jest tylko w sposób wyraźny¹¹.

2. Podstawy prawne wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej

Dnia 23 czerwca 2016 r. obywatele Zjednoczonego Królestwa opowiedzieli się większością 52% do 48% w referendum zarządzonym na podstawie ustawy *European Union Referendum Act (2015)* z dn. 17 grudnia 2015 r. za wyjściem z Unii Europejskiej¹². Wprawdzie ustawa nie nadała wyników referendum wiążącego charakteru, ale premier rządu w oświadczeniu

10 Zob. T.C. Hartley, *The foundations...*, s. 277.

11 Zob. T.C. Hartley, *The foundations...*, s. 277. Pogląd sądu, wywodzony z *common law*, został w późniejszym czasie potwierdzony w art. 18 ustawy *European Union Act 2011*, w którym postanowiono, że bezpośrednio stosowane lub bezpośrednio skuteczne prawo Unii Europejskiej jest uznawane i ważne w prawie w Zjednoczonym Królestwie wyłącznie na podstawie tej lub innej ustawy parlamentu.

12 Spośród 33.577.342 osób głosujących w referendum ok. 17.400.000 (51,9%) głosowało za wystąpieniem, a ok. 16.100.000 (48,1%) za pozostaniem w Unii. Udział wzięło 72,2% upraw-

złożonym 2 października 2016 r. zapowiedział rozpoczęcie przed końcem marca 2017 r. procedury wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii¹³.

Traktaty założycielskie Wspólnot pomijały milczeniem możliwość wystąpienia z nich. Traktat z Lizbony zmienił tę sytuację¹⁴ i obecnie, zgodnie z art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: „TUE”):

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 art. 218 ust. 3 TfUE. 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 [...].

Umieszczenie art. 50 w Traktacie o Unii Europejskiej oznacza, że państwo członkowskie, a więc także Zjednoczone Królestwo, nie może negocjować wystąpienia z Unii w innym trybie. Wykluczone jest więc jednostronne wypowiedzenie traktatów unijnych, np. w konsekwencji uchylecia ECA i powiązanego ustawodawstwa. Takie rozwiązanie byłoby,

nionych do głosowania. Zob. *The invoking of article 50*, House of Lords Select Committee on the Constitution, 4th Report of Session 2016–17, 13 September 2016, pkt 5.

- 13 Komisja selekcyjna Izby Lordów ds. konstytucji przyjęła w sesji 2009–2010 rekomendację, w której stwierdziła, że ze względu na suwerenność parlamentu referenda nie mogą mieć charakteru wiążącego w Zjednoczonym Królestwie, a zatem są opiniodawcze, choć parlamentowi byłoby trudno zignorować zdecydowane stanowisko opinii publicznej. Zgadając się z tą rekomendacją, rząd stwierdził, że zgodnie z zasadami brytyjskiego ustroju konstytucyjnego na parlamencie spoczywa odpowiedzialność za to, czy podjąć działanie w reakcji na wynik referendum. Zob. *R. v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, < <http://supremecourt.uk/decided-cases/index.html> >, pkt 125.
- 14 Wnikliwie omawia problematykę wystąpienia państwa z Unii Europejskiej na podstawie art. 50 TUE S. Biernat w opracowaniu: S. Biernat, *Konstytucyjne uwarunkowania wystąpienia Polski z Unii Europejskiej*, w: *Minikomentarz dla maksiprofesora. Księga jubileuszowa profesora Leszka Garlickiego*, red. M. Zubik, Warszawa 2017.

jak podkreślił brytyjski rząd, nie tylko sprzeczne z prawem międzynarodowym i unijnym, ale także szkodliwe dla przyszłych stosunków z państwami członkowskimi¹⁵.

W odniesieniu do umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę/Unię wskazuje się, że Zjednoczone Królestwo nie będzie uprawnione do pozostania stroną tych umów, a w przypadku umów mieszanych każdy przypadek będzie musiał być rozpatrywany indywidualnie, w znacznej mierze w zależności od wynegocjowanego modelu stosunków Zjednoczonego Królestwa z Unią po wystąpieniu¹⁶.

Otrzymanie notyfikacji przez Radę Europejską sprawia, że Unia staje się stroną zobowiązaną do podjęcia negocjacji, a następnie zawarcia z państwem występującym umowy, w której zostaną określone warunki wystąpienia¹⁷.

W doktrynie dominuje stanowisko, że z treści art. 50 TUE nie wynika zakaz wycofania notyfikacji przez Zjednoczone Królestwo. W szczególności taki krok nie mógłby być uzależniony od stanowiska instytucji unijnych lub pozostałych państw członkowskich¹⁸. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że składając notyfikację, rząd brytyjski wykonywał wolę większości głosujących w referendum. O ile nie budzi wątpliwości, iż uprawnione władze Zjednoczonego Królestwa otrzymały „pozytywny” mandat do złożenia notyfikacji i negocjowania wystąpienia z Unii, to w żaden sposób nie można tym mandatem objąć wycofania notyfikacji i zakończenia tym samym procedury wystąpienia¹⁹.

Obowiązek prowadzenia negocjacji w trybie art. 218 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TfUE”) oznacza, że Komisja przedstawia swoje zalecenia Radzie, która przyjmuje decyzję upoważniającą do podjęcia rokowań oraz mianującą negocjatora lub przewodniczącego negocjatorów Unii.

15 Zob. *The process of withdrawing from the European Union*, „Command Paper, Foreign and Commonwealth Office” February 2016, za: *The invoking...*, pkt 8.

16 Por. J. Barcz, *Brexit – w sprawie interpretacji postanowień art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 12, s. 8 i powołana tam literatura.

17 Por. R. Gordon, R. Moffatt, *Brexit: The immediate legal consequences*, „The Constitution Society” 2016, < www.consoc.org.uk >, s. 16–19.

18 Por. J. Barcz, *Brexit...*, s. 10.

19 Por. R. Gordon, R. Moffatt, *Brexit...*, s. 19.

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii spowoduje nie tylko zmiany instytucjonalne. Trzeba będzie rozwiązać kwestie zobowiązań finansowych, odszkodowań, wykonywania przez jakiś czas niektórych dotychczasowych obowiązków czy też utrzymania pewnych wzajemnych relacji gospodarczych²⁰.

Komisja Europejska przypominała w swych zaleceniach dotyczących wytycznych negocjacyjnych, że po wejściu w życie umowy o wystąpieniu prawo Unii Europejskiej przestaje mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa, a także do krajów i terytoriów zamorskich mających z nim szczególne stosunki oraz do terytoriów europejskich, wobec których stosuje się postanowienia art. 355 TfUE²¹.

Zauważa się pewną asymetrię w konstrukcji art. 50 TUE, polegającą na tym, że państwo występujące nie bierze udziału w unijnym procesie decyzyjnym, w którym uczestniczą pozostałe państwa członkowskie. Sprzeciw któregokolwiek z nich powoduje, iż nie jest możliwe przedłużenie okresu dwóch lat, o którym mowa w art. 50 ust. 3. Zważywszy na skomplikowaną i pełną spornych kwestii materię negocjacyjną, niepewność co do możliwości przedłużenia rokowań jest niekorzystna dla Brytyjczyków²². Nie ma natomiast przeszkód, by do czasu wystąpienia przedstawiciele Zjednoczonego Królestwa w Radzie Europejskiej i Radzie zasiadali w tych instytucjach i uczestniczyli w podejmowaniu decyzji w sprawach nieobjętych zakresem art. 50 ust. 2 i 3 TUE²³. Artykuł 50 TUE nie przesądza, który organ państwa członkowskiego występującego z Unii jest upoważniony do złożenia notyfikacji. Kwestię tę powinno rozstrzygać prawo krajowe, przede wszystkim konstytucyjne.

W Zjednoczonym Królestwie pojawiły się na tym tle wątpliwości, gdyż rząd utrzymywał, iż wykonując prerogatywę królewską, może samodzielnie zdecydować o wypowiedzeniu traktatów unijnych i złożeniu stosownej notyfikacji. Sąd Najwyższy (*Supreme Court*) w wyroku

20 W ogólniejszym ujęciu rozważa te zagadnienia A. Wyrozumska, *Article 50 [voluntary withdrawal from the Union]*, w: *The Treaty on European Union (TEU). A commentary*, red. H.-J. Blanke, S. Mangiamelli, Berlin, Heidelberg 2013, s. 1407.

21 Zob. *Zalecenia w sprawie decyzji Rady upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji dotyczących umowy ze Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej określającej warunki jego wystąpienia z Unii Europejskiej (załącznik)*, 3 V 2017 r., COM (2017) 218.

22 Por. R. Gordon, R. Moffatt, *Brexit...*, s. 18.

23 Por. A. Wyrozumska, *Article...*, s. 1408.

z 24 stycznia 2017 r.²⁴ stwierdził (większością głosów osiem do trzech), że zgodnie z fundamentalną zasadą konstytucji Zjednoczonego Królestwa prerogatywa królewska nie upoważnia ministrów do zmiany prawa ustawowego lub *common law* bez uzyskania upoważnienia ustawowego. Całkowite wystąpienie, podkreśla Sąd Najwyższy, stanowi jakościową zmianę w stosunku do zmiany poszczególnych praw, obowiązków i przepisów wywodzących się z prawa unijnego. Jest to znacząca zmiana konstytucyjna porównywalna do tej, która nastąpiła z chwilą inkorporowania prawa wspólnotowego za pomocą ECA. Sąd nie wyraża zgody na to, by istotna zmiana ustroju konstytucyjnego Zjednoczonego Królestwa dokonywana była wyłącznie przez rząd. Zmiana tego rodzaju może nastąpić w jedynej dopuszczalnej konstytucyjnie sposób, tj. w rezultacie uchwalenia ustawy przez parlament²⁵. W świetle konstytucyjnych wymogów obowiązujących w Zjednoczonym Królestwie, podkreślił Sąd, bez upoważnienia parlamentarnego udzielonego w formie ustawy złożenie notyfikacji przez rząd byłoby nieskuteczne, skoro pociągałoby za sobą zmiany w prawie wewnętrznym²⁶.

Ocena kompetencji uprawniających do notyfikacji musi również brać pod uwagę szczególny charakter prawa unijnego. Dostrzegł to Sąd Najwyższy, wskazując, że traktaty unijne nie dotyczą li tylko międzynarodowych stosunków, w jakich pozostaje Zjednoczone Królestwo. Traktaty te stanowią bowiem źródło wielu uprawnień podlegających ochronie w porządku krajowym, a przy tym są nierozzerwalnie powiązane z prawem wewnętrznym pochodzącym z innych źródeł. Prerogatywa królewska, działająca całkowicie w planie międzynarodowym i obejmująca swym zakresem zawieranie i wypowiedanie traktatów międzynarodowych, nie może być zatem wykonywana w stosunku do traktatów unijnych bez właściwego upoważnienia ustawowego²⁷.

24 Zob. *R. v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, < <http://supremecourt.uk/decided-cases/index.html> >.

25 Zob. *R. v. Secretary of State...*, pkt 82.

26 Zob. *R. v. Secretary of State...*, pkt 59.

27 Zob. *R. v. Secretary of State...*, pkt 86. Za takie upoważnienie nie można było uważać rezolucji Izby Gmin z dn. 7 XII 2016 r., w której wezwała ona rząd do złożenia notyfikacji o wystąpieniu w terminie do 31 III 2017 r. Rezolucja Izby Gmin ma wprawdzie znaczenie polityczne i pozwala przewidzieć stanowisko posłów w czasie przyszłych głosowań w sprawie, której dotyczy, ale nie jest ustawą parlamentu.

Parlament udzielił rządowi upoważnienia do notyfikacji w ustawie *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*²⁸, która uzyskała aprobatę królewską dn. 16 marca 2017 r. Nie było zatem przeszkód prawnych, by rząd Zjednoczonego Królestwa notyfikował Radzie Europejskiej decyzję o wystąpieniu z Unii Europejskiej, co nastąpiło 29 marca 2017 r.

3. Skutki wystąpienia z Unii Europejskiej dla porządku prawnego Zjednoczonego Królestwa

Istotne skutki wypowiedzenia członkostwa nastąpią w systemie źródeł prawa i ich sądowej wykładni. Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii spowoduje, że prawo unijne utraci status niezależnego i mającego pierwszeństwo źródła prawa w porządku krajowym. Orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej będą mogły być traktowane jedynie jako niewiążące wskazówki, a sądy brytyjskie nie będą kierowały do niego pytań prejudycjalnych. Przepisy wywodzące się z prawa unijnego i przetransponowane do porządku krajowego za pomocą ustawodawstwa krajowego będą mogły być uchylane lub zmieniane w sposób niezgodny z prawem unijnym²⁹. Rozwiązanie tych kwestii jest zadaniem ogromnym, a przy tym o historycznym znaczeniu dla państwa, jego obywateli i obywateli Unii Europejskiej przebywających w Zjednoczonym Królestwie.

Przede wszystkim konieczne jest przyjęcie swego rodzaju ustawy ramowej, wyznaczającej zasady i kierunki postępowania w kwestiach szczegółowych. Tak też rozumie to rząd brytyjski, który przedłożył parlamentowi projekt ustawy *European Union (Withdrawal) Bill* i opublikował 30 marca 2017 r. Białą Księgę (*White Paper*)³⁰, w której wyjaśnił cel i założenia projektu wielkiej reformy, nazywanego mniej formalnie – *Great Repeal Bill* (dalej: „GRB”).

28 Zgodnie z ustawą: „(1) Prime Minister may notify, under Article 50. (2) of the Treaty on European Union, the United Kingdom’s intention to withdraw from the EU (2) This section has effect despite any provision made by or under European Communities Act 1972 or any other enactment” – The Stationary Office Limited, < www.tsoshop.co.uk >.

29 Por. *R. v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant)*, < <http://supremecourt.uk/decided-cases/index.html> >, pkt 80.

30 Propozycje rządu oraz ich uzasadnienie przywoływane są za zawartym w Białej Księdze tekstem: *Legislating for the United Kingdom’s withdrawal from the European Union*, Department for Exiting the European Union, March 2017, < www.gov.uk/government/publications >.

Uchylenie ECA usunie część konstrukcji prawnej, w ramach której Zjednoczone Królestwo funkcjonowało przez ponad czterdzieści lat. Reforma nie może więc polegać na prostym pozbawieniu ECA mocy wiążącej i „wyprowadzeniu” prawa Unii Europejskiej z porządku krajowego. Przede wszystkim rząd będzie musiał podjąć merytoryczną decyzję, które regulacje wywodzące się z prawa unijnego powinny pozostać w mocy lub będą w dalszym ciągu stosowane względem nabytych praw i obowiązków. Niemniej istotne z legislacyjnego punktu widzenia jest to, w jaki sposób przepisy prawa Unii są obecnie stosowane w porządku krajowym³¹.

Na mocy przytoczonego wcześniej art. 2 ust. 1 ECA przepisy rozporządzeń unijnych (co do zasady) oraz niektóre postanowienia traktatów unijnych i dyrektyw (pod warunkiem spełnienia kryteriów ustalonych przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) wywierają skutek bezpośredni, co oznacza, że nie było konieczne wydawanie krajowych przepisów implementujących. Co więcej, respektując unijną zasadę pierwszeństwa, sądy brytyjskie nie stosowały przepisów krajowych sprzecznych z tego typu przepisami unijnymi. W wielu jednak przypadkach prawo wspólnotowe/unijne wymagało implementacji czy to za pomocą przepisów ustawodawstwa pierwotnego (*primary legislation*), czy też ustawodawstwa delegowanego (*secondary lub delegated legislation*), wprowadzanego za pomocą *statutory instruments*.

W Białej Księdze rząd przedstawił pogląd, że w celu uniknięcia powstania luk w regulacji prawnej z chwilą wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii należy przekształcić obowiązujące prawo Unii Europejskiej w prawo krajowe. Umożliwi to parlamentowi (lub właściwym zdecentralizowanym ciałom ustawodawczym – *devolved legislatures*) zdecydowanie o tym, które spośród przepisów prawa unijnego zachować, zmienić lub też uchylić.

Nie oznacza to jednak, że wszystkie niezbędne w tym zakresie przepisy znajdą się w GRB. Istotnym narzędziem legislacyjnym będą wspomniane ustawy o charakterze pierwotnym uchwalone przez parlament. W opinii Komisji Selekcyjnej Izby Lordów ds. Konstytucji (*House of Lords Select Committee on the Constitution*) ustawodawstwo pierwotne powinno regulować proces dyskrecjonalnej zmiany prawa unijnego w celu wdrożenia

31 Por. R. Gordon, R. Moffatt, *Brexit...*, s. 19–22.

nowych polityk w obszarach mieszczących się wcześniej w kompetencjach Unii Europejskiej³².

Niemniej jednak istnieją powody, dla których miejscem dla odpowiednich przepisów będą nie ustawy, a akty ustawodawstwa delegowanego, lepiej nadającego się do szybkiego wprowadzania niezbędnych korekt legislacyjnych. Tego rodzaju aktami powinno się, zdaniem rządu, regulować sprawy jeszcze nieznanne w chwili wydania ustawy pierwotnej. Trzeba przy tym pamiętać, że legislacyjny proces dostosowawczy będzie toczył się równoległe do negocjacji prowadzonych na podstawie art. 50 TUE i na bieżąco będzie trzeba projektować treść odpowiednich krajowych aktów prawnych. Ponadto akty ustawodawstwa delegowanego będą bardziej przydatne do dostosowań w zakresie polityk, gdy takie dostosowanie będzie bezpośrednią konsekwencją wystąpienia z Unii. Niewątpliwie trzeba będzie także uwzględnić poziom szczegółowości podejmowanej regulacji.

Ogólna podstawa do zmiany prawa drogą ustawodawstwa delegowanego musi oczywiście znajdować się w GRB. Rząd oczekuje w tym przypadku „ograniczonego” upoważnienia do implementowania bez zwłoki do krajowego porządku ustaleń wynegocjowanej umowy o wystąpieniu. Chodzi tu o procedurę odrębną od tej, w ramach której rząd przedkłada wniosek dotyczący finalnego tekstu umowy o wystąpieniu, poddanej następnie głosowaniu w obu izbach parlamentu. Każdy nowy traktat zawarty z Unią Europejską będzie musiał także być zgodny z postanowieniami *Constitutional Reform and Governance Act 2010*.

Celem GRB nie będzie dokonywanie zasadniczych zmian dotyczących prowadzonej polityki ani ustanawianie nowych ram prawnych ponad to, co jest konieczne, by prawo właściwie funkcjonowało od pierwszego dnia po wystąpieniu. Dlatego rząd w ciągu najbliższych dwóch lat będzie przedstawiał kolejne projekty ustawodawcze, poddawane kontroli parlamentarnej, przygotowujące państwo do wystąpienia. Chodzi tu np. o nowe prawo celne czy też imigracyjne. W przypadku prawa imigracyjnego żadne zmiany nie nastąpią w sytuacji obywateli Unii Europejskiej już mieszkających w Zjednoczonym Królestwie lub doń przybywających bez aprobaty parlamentu. Nowe ustawodawstwo będzie niezbędne do wprowadzenia

32 Za: *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, < www.gov.uk/government/publications >, pkt 3.10.

nowych polityk lub struktur instytucjonalnych, jeśli proste powtórzenie dotychczasowych rozwiązań okaże się niewystarczające.

W sumie GRB umożliwi, zdaniem rządu, wykonanie następujących trzech zadań: uchyli ECA i przywróci odpowiednie kompetencje instytucjom Zjednoczonego Królestwa; przekształci prawo Unii Europejskiej obowiązujące w chwili wystąpienia w prawo krajowe; nada uprawnienia w zakresie tworzenia ustawodawstwa delegowanego. Po sfinalizowaniu procedury wystąpienia powinno być jasne, że stosowane będzie prawo krajowe, a nie unijne.

Na czym zatem ma polegać przekształcenie prawa unijnego w prawo krajowe? Jak wiadomo, rozporządzenia unijne co do zasady wywierają bezpośredni skutek³³, a więc nie wymagają wydania przepisów krajowych. Proste uchylenie rozporządzeń stworzyłoby lukę w systemie obowiązującego prawa i z tego względu zostaną one przekształcone w prawo krajowe. Nie będzie to polegało na ich przekopiowaniu do przyjmowanych w tym celu aktów krajowych, ale poszczególne rozporządzenia unijne staną się aktami krajowymi i ich treść pozostanie niezmieniona do chwili, gdy prawodawca brytyjski zdecyduje się na wprowadzenie zmian.

Inaczej rzecz się ma z dyrektywami, które wymagają implementacji za pomocą aktów prawa krajowego³⁴. Mogą nimi być oczywiście ustawy, ale w Zjednoczonym Królestwie w szerokim zakresie korzystano, zgodnie z art. 2 ust. 2 ECA, z ustawodawstwa delegowanego, po to by szybko wdrożyć postanowienia unijnych dyrektyw³⁵. GRB pozwoli na utrzymanie w mocy tego ustawodawstwa, gdyż podobnie jak w przypadku rozporządzeń unijnych generalne uchylenie aktów implementujących spowodowałoby pojawienie się obszarów niepoddanych niezbędnej i właściwej regulacji prawnej, co w konsekwencji naruszyłoby spójność systemu.

33 Zgodnie z art. 288 TfUE: „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”.

34 W art. 288 TfUE przewidziano, że: „Dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawiając jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków”.

35 Do tej pory wydano ok. 7900 aktów ustawodawstwa delegowanego (*statutory instruments*) wdrażających prawo unijne. Spośród 1302 ustaw przyjętych w latach 1980–2009 186 ustaw (tj. 14,3%) zawierało w różnym stopniu pierwiastek unijny. Por. *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, < www.gov.uk/government/publications >, pkt 2.6.

Jeżeli chodzi o traktaty unijne, to oczywiście z dniem wystąpienia przestaną, jak to przewiduje art. 50 ust. 3 TUE, mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa, ale rząd podkreśla, że mogą być pomocne w interpretowaniu przepisów unijnych przekształconych w prawo krajowe. Typowym przykładem mogą być przepisy wdrażające unijne dyrektywy, które operują pojęciami o treści zdefiniowanej w traktatach.

Rola, jaką pełni Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w procesie wykładni i stosowania traktatów unijnych, a w istocie całego prawa Unii Europejskiej³⁶, sprawia, że rząd musiał odnieść się do statusu orzecznictwa Trybunału w nowej sytuacji. Podstawowa zmiana będzie polegała na tym, że Trybunał Sprawiedliwości nie będzie uprawniony do dokonywania wykładni prawa mającego wprawdzie źródła unijne, ale już przekształconego w prawo krajowe. Na sądach brytyjskich nie będzie spoczywał obowiązek zwracania się z pytaniami prejudycjalnymi do Trybunału Sprawiedliwości, w trybie i na warunkach określonych w art. 267 TfUE. Niemniej jednak racjonalne podejście sugeruje, by sposób rozumienia przepisów krajowych „o rodowodzie unijnym” nie zmienił się i był spójny z ich dotychczasowym znaczeniem. W tym celu GRB nie będzie stał na przeszkodzie temu, by w razie wątpliwości co do znaczenia przepisów krajowych wywodzących się z prawa unijnego sądy brytyjskie korzystały z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości istniejącego w chwili wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii. Nie dotyczy to wykładni tych aspektów prawa unijnego, które nie zostały objęte przekształceniem w prawo krajowe.

Interesującą konstrukcją proponuje rząd w odniesieniu do tzw. historycznych orzeczeń Trybunału. Mają one uzyskać status wiążący czy też precedensowy w postępowaniach przed sądami brytyjskimi, podobny do tego, który przysługuje orzeczeniom Sądu Najwyższego Zjednoczonego Królestwa. Rząd zauważa w tym kontekście, że bardzo rzadko się zdarza, by Sąd Najwyższy odstępował od linii orzeczniczej ukształtowanej we własnych wcześniejszych wyrokach lub też wyrokach jego poprzedniczki – Izby Lordów, działającej jako sąd³⁷. Rząd oczywiście nie może

36 Zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE Trybunał Sprawiedliwości UE zapewnia „poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”.

37 Zgodnie ze stanowiskiem Izby Lordów wyrażonym w roku 1966 w *Practice Statement* i zaakceptowanym w roku 2010 przez Sąd Najwyższy wcześniejsze orzeczenia tych sądów co do zasady mają charakter wiążący, chyba że Sąd Najwyższy uzna za właściwe odejście od poprzed-

decydować o przyszłym postępowaniu Sądu Najwyższego, stąd jedynie „oczekuje”, że Sąd Najwyższy przyjmie tego rodzaju podejście, gdy będzie chciał odstąpić od wykładni utrwalonej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. Nie stoi to w sprzeczności z zasadniczym założeniem koncepcji przyjętej w GRB, iż parlament, zmieniając obowiązujące prawo, może odejść od wykładni orzeczniczej i nadać przepisom nową treść.

W odniesieniu do przyszłości zasady pierwszeństwa prawa unijnego rząd stoi na stanowisku, że w przypadku wystąpienia konfliktu między przepisami krajowymi mającymi źródło w prawie unijnym a nowym ustawodawstwem (*primary law*) uchwalonym przez parlament po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii – pierwszeństwo powinno mieć to drugie. Należy zatem rozumieć, że wejście w życie GRB położy kres pierwszeństwu stosowania prawa unijnego przed późniejszym prawem krajowym.

Nie można jednak wykluczyć wystąpienia konfliktu między przepisami przyjętymi przed wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii. Z jednej strony chodziłoby o przepis krajowy mający źródło w prawie Unii, a z drugiej o przepis prawa krajowego pozostający bez związku z prawem unijnym. Wówczas – zdaniem rządu – pierwszeństwo stosowania przysługiwałoby przepisowi o źródłach unijnych. I tu także, podobnie jak przy rozważanej wcześniej sytuacji konfliktu przepisów, parlament może drogą ustawową przesądzić o odmiennym sposobie rozwiązania kolizji.

Jeżeli chodzi o przyszłość Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, która ma zgodnie z art. 6 TUE taką samą moc prawną jak traktaty będące podstawą Unii, to – zdaniem rządu – jest ona w obecnym stanie prawnym jednym z elementów tworzących „architekturę” systemu ochrony praw człowieka funkcjonującego w Zjednoczonym Królestwie, obok europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności czy też konwencji zawartych pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Skoro postanowienia Karty mają zastosowanie, zgodnie z jej art. 51, do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii, wystąpienie Zjednoczonego Królestwa wyklucza stosowanie doń przepisów Karty, czego konsekwencją jest, zdaniem rządu, wyłączenie Karty z unijnego *acquis* przekształcanego

niej wykładni. Za: *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, < www.gov.uk/government/publications >, pkt 2.16.

na podstawie GRB w prawo krajowe. Nie ma to jednak mieć wpływu na prawa podstawowe jednostek, gdyż Karta nie tworzyła nowych praw, lecz zebrała już istniejące w jednym dokumencie. Z tego względu rząd stoi na stanowisku, że po przekształceniu na mocy GRB prawa Unii w prawo Zjednoczonego Królestwa to ostatecznie będzie interpretowane przez sądy brytyjskie zgodnie z już istniejącymi przed uchwaleniem Karty prawami. Zwłaszcza że – jak wcześniej podkreślono – Zjednoczone Królestwo pozostaje stroną innych instrumentów prawa międzynarodowego chroniących prawa człowieka, w tym europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Jak wspomniano, w GRB znajdzie się zapowiedź korzystania przez rząd z ustawodawstwa delegowanego w celu zapewnienia spójności całego systemu prawnego Zjednoczonego Królestwa po wystąpieniu z Unii. W ocenie rządu konieczne będzie przyjęcie od ośmiuset do tysiąca aktów ustawodawstwa delegowanego. Ustawodawstwo delegowane obejmuje różnego rodzaju akty, znane jako SI (*statutory instruments*), które wydawane są przez rząd (ministrów) na podstawie aktów ustawodawstwa pierwotnego³⁸. Ustawodawstwo delegowane, które dotyczy spraw szczegółowych i może być łatwo dostosowywane do zmieniających się okoliczności, w praktyce jest przedmiotem minimalnej kontroli w porównaniu z ustawodawstwem pierwotnym. Istnieją dwa postępowania z aktami ustawodawstwa delegowanego – procedura odrzucająca (*negative procedure*), która nie wymaga debaty (choć członkowie każdej z izb mogą jej zażądać), oraz procedura potwierdzająca (*affirmative procedure*), wymagająca debaty i zatwierdzenia przez obie izby. Procedura odrzucająca polega na tym, że akty te wchodzi w życie, jeżeli żadna z izb w terminie czterdziestu dni nie zgłosi wniosku o jego unieważnienie. Pewna grupa aktów ustawodawstwa delegowanego jest przedmiotem procedury potwierdzającej. W sprawach pilnych akty te mogą wejść w życie natychmiast, lecz pod warunkiem, że przestaną obowiązywać po określonym czasie, chyba że zostaną zatwierdzone przez parlament³⁹.

Zgodnie z GRB obie procedury będą dopuszczalne ze wskazaniem procedury potwierdzającej dla regulacji spraw o merytorycznie bardziej zasadniczym charakterze.

38 Wydawanie tych aktów reguluje *Statutory Instruments Act* z 1946 r.

39 Por. P. Silk, R. Walters, *Jak działa parlament brytyjski*, Warszawa 1994, s. 158–164.

* * *

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej pociągnie za sobą istotne zmiany w dotychczasowym systemie źródeł prawa stosowanego w porządku krajowym. Konieczność zachowania spójności systemowej i uniknięcia luk w regulacji prawnej po sfinalizowaniu umowy o wystąpieniu powoduje, iż nie wystarczy proste uchylenie ustawy *European Communities Act 1972*, na podstawie której prawo wspólnotowe/unijne zostało inkorporowane do porządku krajowego. Racjonalnym rozwiązaniem wydaje się projektowana ustawa o charakterze ramowym – *European Union (Withdrawal) Bill* – która z jednej strony przekształci obowiązujące prawo unijne w prawo krajowe, a z drugiej stworzy podstawy do przyjmowania ustaw szczegółowych lub aktów ustawodawstwa delegowanego, których celem będzie zachowanie, zmiana lub uchylenie przepisów o rodowodzie unijnym, w zależności od przebiegu negocjacji z Unią Europejską i na bieżąco definiowanych potrzeb państwa.

Legal aspects of the United Kingdom's withdrawal from the European Union

Following the electorate's will expressed in the June 23, 2016 referendum, the European Union (Notification of Withdrawal) Act of 2017 was passed, and authorized ministers to notify under Article 50 TEU. This notification was given on March 29, 2017. The withdrawal of the United Kingdom from the European Union will result in significant changes in the system of the sources of law applied in the domestic legal order. Simply repealing European Communities Act of 1972 would leave large holes in the legal system making it incomplete. In order to avoid it the European Union (Withdrawal) Bill, known as the Great Repeal Bill, is proposed. The main purpose of this framework legislation is to convert directly-applicable EU laws into UK laws and to provide a power to use delegated legislation, when necessary, to rectify problems occurring as a consequence of the withdrawal.

Keywords: European Union, United Kingdom, withdrawal

Krzysztof Wójtowicz – prof. dr hab., Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego Uniwersytetu Wrocławskiego