

MOŻLIWOŚĆ WYSTĄPIENIA Z UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ PAŃ-
STWA CZŁONKOWSKIE – ANALIZA ZAGADNIENIA PRZED WEJ-
ŚCIEM I PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY
PRZEMYSŁAW APOSTOLSKI

SPIS TREŚCI:

Wprowadzenie.

Rozdział 1. Stan prawny przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony.

Rozdział 2. Stan prawny po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

2.1. Procedura wystąpienia z Unii Europejskiej przez państwa członkowskie.

2.2. Wątpliwości związane z procedurą wystąpienia z Unii Europejskiej.

2.3. Próba konstytucjonalizacji procedury wystąpienia z UE przez Rzeczpospolitą Polską.

2.4. Problem ewentualnego „automatycznego” trwania członkostwa w UE państw powstałych w wyniku odłączenia się od państw członkowskich.

Zakończenie.

WPROWADZENIE

Tematem referatu jest możliwość wystąpienia z Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Temat ten wydaje się aktualny z uwagi na postępujący wzrost nastrojów eurosceptycznych w Europie, przede wszystkim w Wielkiej Brytanii, ale także w innych państwach, takich jak: Francja, Holandia, Hiszpania, Węgry, Niemcy czy Polska. W przypadku Wielkiej Brytanii nastroje eurosceptyczne znalazły ujście w referendum w sprawie wystąpienia tego państwa z Unii Europejskiej, zakończonego zwycięstwem zwolenników tzw. Brexitu. Taki krok stanowi niebezpieczny dla Unii Europejskiej precedens, tym niemniej taki scenariusz, zgodnie z aktualnym brzmieniem Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: „TUE”), jest możliwy. Warto dodać, że wspomniane referendum nie było pierwszym dotyczącym kwestii wystąpienia z UE przez Zjednoczone Królestwo¹. Pierwsze referendum w sprawie wystąpienia z ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej odbyło się bowiem w 1975 r. (czyli zaledwie 2 lata po przystąpieniu przez Wielką Brytanię do Wspólnot), jednak naród brytyjski zdecydował wówczas, że nie zamierza opuszczać EWG. W bliskiej przeszłości miały miejsca referenda dotyczące separacji autonomicznych regionów państw członkowskich, takich jak Katalonia czy Szkocja. W tym kontekście odbywała się debata nad ewentualnym „automatycznym” nabyciem członkostwa w UE przez nowe państwa – temat ten także zostanie poddany analizie w niniejszym referacie.

ROZDZIAŁ 1. STAN PRAWNY PRZED WEJŚCIEM W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

Kwestia możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej przez państwa członkowskie przez długi czas była przedmiotem dyskusji przedstawicieli nauk społecznych, przede wszystkim prawa, politologii czy stosunków międzynarodowych. Problem ten był analizowany pod kątem prawnym, politycznym, ekonomicznym etc. Pole do dyskusji na ten temat było szerokie, ponieważ pierwszym aktem prawa unijnego, który *expressis verbis* regulował to zagadnienie, był Traktat konstytucyjny², który jednakże nigdy nie wszedł w życie. Zawarta w Traktacie konstytucyjnym procedura wystąpienia z Unii Europejskiej została następnie powtórzona w Traktacie z Lizbony (dalej: „TL”), co w dużej mierze przyczyniło się do zakończenia sporów nt. możliwości wystąpienia z UE przez państwa członkowskie. Obecnie dyskusja przeniosła się na nieco inne tory, a mianowicie m.in. na kwestię możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej przez państwo członkowskie, którego walutą jest euro oraz możliwości wystąpienia z Unii Gospodarczej i Walutowej bez występowania z samej Unii Euro-

1 A. Kaczor, *Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej*, „Edukacja prawnicza” 2011, nr 4 (124), s. 19.

2 J. Barcz, *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 40.

pejskiej³. Wyżej wymienione, najnowsze, spory dotyczące interpretacji art. 50 TUE zostaną pokrótce opisane w dalszej części niniejszego opracowania. W tym miejscu należy natomiast omówić główne nurty dyskusji w sprawie możliwości wystąpienia przez państwa członkowskie z Unii Europejskiej przed wejściem w życie TL.

W pierwszej kolejności zostaną omówione poglądy wykluczające możliwość jednostronnego opuszczenia Unii Europejskiej przez państwa członkowskie. Za tak wąskim ujęciem prawa do wystąpienia z UE opowiadali się m.in. Koen Lenaerts i Piet Van Nuffel⁴, wskazując przede wszystkim na nieograniczony czas obowiązywania traktatów (z wyjątkiem Traktatu o Europejskiej Wspólnocie Węgla i Stali, zawartego na 50 lat). Zdaniem tych autorów w związku z istnieniem możliwości egzekwowania przez państwa członkowskie przynależnych im z mocy traktatów praw na drodze sądowej jednostronne wystąpienie przez nie z UE było niemożliwe. Dotyczy to również sytuacji, w których byłoby to dopuszczalne na podstawie ogólnych reguł prawa międzynarodowego publicznego. Takie zdarzenia jak np. naruszanie postanowień traktatów przez inne państwa członkowskie, trudności w realizacji zobowiązań traktatowych czy zasadnicza zmiana okoliczności zdaniem wyżej wymienionych autorów nie uprawniały państw członkowskich do wystąpienia z Unii Europejskiej. Wystąpienie z Unii Europejskiej w tym ujęciu byłoby możliwe wyłącznie w drodze rewizji traktatów. Rewizja taka zdaniem J. Barcza mogłaby odbyć się w dwojaki sposób: poprzez zastosowanie wprost art. 48 TUE (dotyczącego procedury zmiany traktatów) lub odpowiednio zastosowanie art. 49 TUE⁵, regulującego procedurę akcesyjną. Wydaje się, że drugą ze wskazanych możliwości rewizji traktatów w celu wystąpienia z UE przez państwa członkowskie należy ocenić krytycznie. Przepis ten bowiem reguluje procedurę przystąpienia, a nie wystąpienia z Unii Europejskiej. *Ratio legis* tego przepisu jest zatem zupełnie inne. W moim przekonaniu brak jest istotnych przesłanek do odpowiedniego (*de facto* odwrotnego) zastosowania tego przepisu, ponieważ te same cele można osiągnąć poprzez zastosowanie art. 48 TUE bądź ewentualnie przepisów ogólnego prawa międzynarodowego publicznego. Brak zatem podstawowej przesłanki zastosowania analogii jaką jest zaistnienie luki prawnej. Brak możliwości jednostronnego wystąpienia z UE przez państwa członkowskie przed wejściem w życie TL uzasadniano również tym, że brak wyraźnego uregulowania kwestii wystąpienia z UE był krokiem zamierzonym, świadczącym o trwałym zaangażowaniu państw członkowskich w proces realizacji celów UE⁶. Na poparcie tej tezy powoływano się na brzmienie preambuły do TUE, w której głowy państw członkowskich zadeklarowały

3 A. Kaczor, op. cit., s. 20.

4 K. Lenaerts, Piet Van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Leuven–Luksemburg 1997, s. 173–174.

5 J. Barcz, op. cit., s. 40.

6 A. Kaczor, op. cit., s. 19.

wolę tworzenia coraz ściślejszego związku między narodami Europy. Wystąpienie z UE miałoby, zgodnie z tą interpretacją, uniemożliwić, a w każdym razie znacznie utrudnić osiągnięcie celów UE. Jednostronne wystąpienie z UE w myśl referowanego poglądu naruszałoby również traktatową zasadę lojalności i szczerzej współpracy państw członkowskich z Unią. Przeciwno szerszemu ujęciu prawa do wystąpienia z Unii Europejskiej przez państwa członkowskie powołuje się także orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: „TSUE”) w sprawach Van Gend & Loos oraz Flaminio Costa vs. Enel⁷, w których TSUE stwierdził, że ówczesna Europejska Wspólnota Gospodarcza stanowi nowy porządek międzynarodowoprawy, na rzecz którego państwa przekazały część swoich suwerennych praw, oraz że przekazanie to ma charakter trwały. Wskazuje się nadto, że jednostronne, samowolne wystąpienie z UE stanowiłoby w istocie delikt prawa międzynarodowego⁸. Odosobniony wydaje się natomiast pogląd P. Gilowskiego⁹ zgodnie z którym szczególny, integracyjny cel i charakter UE co do zasady nie pozwalał na uznanie możliwości wystąpienia z niej. W myśl tego poglądu możliwości takiej nie można było domniemywać ani z niewyrażonej wprost woli stron traktatów, ani z ich charakteru. Wobec tego należałoby uznać, że państwa członkowskie przed wejściem w życie TL nie miały żadnej możliwości wystąpienia z UE, co jednak wydaje się poglądem zbyt daleko idącym oraz sprzecznym z brzmieniem art. 48 TUE. Przepis ten nie wprowadza bowiem żadnych ograniczeń co do „kierunku” zmian traktatów. Świadczy o tym brzmienie art. 48 ust. 2 zd. 2 TUE – „Propozycje te mogą mieć na celu, między innymi, rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach”. Zgodnie z argumentacją *lege non distinguente* należy zatem uznać, że propozycje zmian traktatów mogą dotyczyć co do zasady każdego zagadnienia. Jedynym „wstępnym” warunkiem powinna być ich zgodność z ogólnymi zasadami, wartościami i celami UE. Należy dodać, że całkowity brak możliwości wystąpienia z UE oznaczałoby, że państwa członkowskie, podpisując traktaty akcesyjne, *de facto* utraciłyby całkowicie suwerenność w stosunku do UE. Interpretacja taka budzi liczne zastrzeżenia. W szczególności takie ujęcie nie daje się pogodzić z istotnym udziałem państw członkowskich w przewidzianych przez art. 48 TUE procedurach zmian traktatów. Można przyjąć, że ustrojodawca unijny, zastrzegając dla państw członkowskich istotną rolę w tej procedurze, kierował się właśnie tym, że są one podmiotami suwerennymi, choć suwerenność ta doznała po przystąpieniu do UE pewnych ograniczeń. Prezentowany pogląd o braku możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej należy zatem uznać za nietrafny.

7 Ibidem, s.19.

8 J. Barcz, *Struktura Unii Europejskiej*, [w:] *Zasady Ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s.10.

9 P. Gilowski, *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010, s. 79.

Szersze ujęcie prawa do wystąpienia z Unii Europejskiej przez państwa członkowskie przed wejściem w życie TL było reprezentowane m.in. przez J. Barcza¹⁰. Autor ten oprócz wyżej wymienionej możliwości wystąpienia z UE poprzez zmianę traktatów dopuszczał także możliwość jednostronnego wystąpienia z UE z powołaniem się na klauzulę *rebus sic stantibus* (zastrzegając przy tym konieczność zawarcia porozumienia ze wszystkimi państwami członkowskimi w sprawie politycznych oraz ekonomicznych następstw wystąpienia), a także nie wykluczał możliwości wystąpienia według ogólnych zasad wypowiedania umów międzynarodowych, a także wystąpienia „faktycznego”. Autor ten możliwość zastosowania klauzuli zasadniczej zmiany okoliczności uznawał wszakże za „dyskusyjną”, a wystąpienia na zasadach ogólnych wypowiedania umów międzynarodowych za „niezwykle kontrowersyjną”. Samowolne, faktyczne wystąpienie z UE uważał z kolei za równoznaczne z popełnieniem deliktu międzynarodowego, który mógłby skutkować daleko idącym ostracyzmem ze strony innych państw, który jednak w żaden sposób nie ograniczałby prawnej skuteczności takiego wystąpienia. Wyrażony wyżej pogląd w zasadzie podziela K. Michałowska-Gorywoda¹¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że przed wejściem w życie TL generalnie większość autorów pozostawała zgodna co do istnienia możliwości wystąpienia z Unii Europejskiej przez państwa członkowskie poprzez rewizję traktatów. Bardziej dyskusyjna była możliwość zastosowania w tym celu klauzuli *rebus sic stantibus*, a największe kontrowersje wzbudzała kwestia ewentualnego samowolnego wystąpienia z UE. Problem ten pozostał w zasadzie problemem teoretycznym, ponieważ żadne z państw członkowskich nie zgłaszało wówczas chęci wystąpienia z UE. „Wystąpienie” z ówczesnych Wspólnot przez Grenlandię, która jako część Danii przystąpiła do Wspólnot w 1973 r., a następnie, po uzyskaniu szerokiej autonomii w 1979 r., „wystąpiła” z nich, należy traktować raczej jako ograniczenie terytorialnego zakresu obowiązywania Traktatów, a nie wystąpienie ze Wspólnot¹². Przedmiotowe „wystąpienie” nastąpiło w 1985 r. w drodze rewizji traktatów, które poprzedziło referendum, w którym mieszkańcy Grenlandii opowiedzieli się za wystąpieniem ze Wspólnot Europejskich. Pogląd uznający to zdarzenie nie za wystąpienie ze Wspólnot, lecz za ograniczenie zakresu terytorialnego obowiązywania traktatów, wydaje się trafny ze względu na to, że Grenlandia w dalszym ciągu pozostawała częścią Danii, która do dziś jest państwem członkowskim UE. Członkami UE są państwa jako niezależne podmioty prawa międzynarodowego, a nie ich regiony. Należy zatem uznać, że Grenlandia jako taka nigdy nie była państwem członkowskim UE. Prawo unijne obo-

10 J. Barcz, op. cit., s. 40.

11 K. Michałowska-Gorywoda, *Struktura, definicja, cele i członkostwo UE*, [w:] J. Barcz, E. Kaweczka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007, s. 60.

12 J. Barcz, *Charakter prawny...*, s. 41.

wiązywało na jej obszarze ze względu na fakt, że była ona częścią składową Danii. Należy dodać, że takie ograniczenie terytorialne nie jest niczym nadzwyczajnym na gruncie prawa UE, które w art. 355 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: „TFUE”) przewiduje szereg wyłączeń lub ograniczeń stosowania traktatów na określonych fragmentach terytoriów państw członkowskich.

ROZDZIAŁ 2. STAN PRAWNY PO WEJŚCIU W ŻYCIE TRAKTATU Z LIZBONY

2.1. PROCEDURA WYSTĄPIENIA Z UNII EUROPEJSKIEJ PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE.

Jak już wyżej była mowa, pierwszym aktem prawnym, który wprost regulował procedurę wystąpienia z UE przez państwa członkowskie, był Traktat Konstytucyjny, odrzucony w referendum przez Belgię i Francję. Odnośne postanowienia dotyczące tej materii zostały przeniesione do Traktatu z Lizbony, który mimo pewnych trudności (referendum w Irlandii), ostatecznie został przyjęty i wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Regulacja kwestii wystąpienia z UE przyczyniła się niewątpliwie do zwiększenia pewności prawa oraz do ograniczenia sporów co do istnienia i ewentualnego „wachlarza” możliwości wystąpienia z UE przez państwa członkowskie. Zagadnienie to jest obecnie uregulowane całościowo w art. 50 TUE. Ustęp 1 tego artykułu stanowi, że: „Każde Państwo Członkowskie może, zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi, podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii”. Jego brzmienie nakazuje państwom członkowskim uregulowanie procedury podejmowania decyzji dotyczącej wystąpienia z UE w konstytucji celem urzeczywistnienia tego prawa. Wydaje się przy tym, że za wystarczającą należy uznać ogólną regulację konstytucyjną kwestii podejmowania decyzji o wystąpieniu z organizacji międzynarodowych. Regulacja taka niekoniecznie musi wprost dotyczyć podejmowania decyzji o wystąpieniu z jednej, konkretnej organizacji międzynarodowej, jaką jest UE. Pogląd ten jest zgodny z istniejącą w tym zakresie praktyką państw członkowskich, których znaczna część nie reguluje wprost procedury podejmowania decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej, lecz odnosi tę kwestię do ogólnej materii występowania z różnego rodzaju organizacji międzynarodowych¹³. Generalnie można zaobserwować dwa modele regulacji tego zagadnienia w państwach członkowskich: pierwszy zakłada ogólne uregulowanie w ustawie zasadniczej reguł występowania ze wszelkiego rodzaju organizacji międzynarodowych, drugi model polega na braku regulacji dotyczącej występowania z organizacji międzynarodowych na poziomie konstytucyjnym. Z. Cieślik podkreśla, że obydwa te modele funkcjonują niezależnie od istnienia w danych państwach regulacji szczególnej dotyczącej występowania z Unii Europejskiej na

13 Z. Cieślik, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne Państw Członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s.113–114.

poziomie ustawowym¹⁴. Wydaje się, że istniejący w wielu państwach stan prawny może okazać się niewystarczający z punktu widzenia art. 50 ust. 1 TUE, który wprawdzie nie przesądza o tym, czy tego rodzaju regulacje powinny wprost odnosić się do występowania z UE, czy też nie, ale wyraźnie zastrzega dla tych regulacji, by były one określone w konstytucji. Takiej interpretacji art. 50 ust. 1 TUE odpowiada także cel tej regulacji, którym jest zapewnienie stabilności reguł podejmowania takich decyzji, a także podkreślenie wagi takich decyzji. Umieszczenie takiej regulacji w konstytucji, akcie prawnym o najwyższej mocy, akcie, którego zmiana zazwyczaj wymaga dopełnienia szczególnej, rygorystycznej procedury, niewątpliwie podkreślałoby ogromną wagę omawianej decyzji. Z wyżej wymienionych względów regulacja tej materii choćby częściowo (z odesłaniem do ustawy zwykłej) w ustawie zasadniczej, regulującej podstawy ustroju państwa, uważam za więcej niż wskazane. Wskazane jest również, by procedura podejmowania takich decyzji była trudna, choć wymagań takich nie stawia wprost art. 50 TUE. Z pewnością niepożądana byłaby sytuacja, w której decyzja o wystąpieniu z Unii Europejskiej jest podejmowana zbyt pochopnie, ze względu na doraźne korzyści polityczne określonej partii. Należy zaznaczyć, że ewentualne naruszenia art. 50 ust. 1 TUE nie były dotychczas przedmiotem orzecznictwa TSUE. Przyczyny tego stanu rzeczy mogą być różne. Po pierwsze, wspomniany artykuł można interpretować w ten sposób, że przyjęcie konstytucyjnej regulacji procedury podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE stanowi pewien „przywilej” państw członkowskich, a w związku z tym korzystanie z niego nie jest obowiązkowe. Jest to przepis ustanowiony w interesie państw członkowskich – gdyby jedno z tych państw podjęło decyzję o wystąpieniu z UE drogą procedury nieuregulowanej w konstytucji krajowej, to Rada Europejska może ocenić ten akt jako bezskuteczny na podstawie art. 50 ust. 1 TUE. Ponadto przyczyną braku stosownego orzecznictwa dotyczącego art. 50 ust. 1 TUE jest również polityka Unii Europejskiej. Egzekwowanie wprowadzania regulacji umożliwiającej państwom członkowskim występowanie z UE przez Komisję należałoby ocenić jako sprzeczne z interesem UE, która nie jest zainteresowana „zawężaniem” grona państw członkowskich, lecz jego „rozszerzeniem” (o czym mowa w preambułach do TFUE i TUE). Działanie takie mogłoby zostać ocenione przez opinię publiczną jako sugerowanie danemu państwu członkowskiemu wystąpienia z UE. Ustęp 2 artykułu 50 TUE normuje kolejny etap procedury wystąpienia z UE. Jego treść nie budzi większych wątpliwości. Zgodnie z tym przepisem państwo członkowskie, które podjęło decyzję o wystąpieniu z UE, 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. Kolejny ustęp art. 50 TUE zawiera nor-

14 Ibidem, s.113–114.

mę, której zastosowanie stanowi swego rodzaju gwarancję dla pragnącego wystąpić z UE państwa członkowskiego. Zgodnie z jego treścią traktaty przestają mieć zastosowanie do takiego 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 (dalej: „RE”) w porozumieniu z danym państwem członkowskim podejmie jednomyślnie decyzję o przedłużeniu tego okresu. Możliwość wystąpienia z UE (bo tak należy rozumieć utratę zastosowania traktatów wobec występującego państwa członkowskiego), pomimo braku umowy w założeniu, prawdopodobnie miała za zadanie przeciwdziałać obstrukcji przy zawieraniu umowy ze strony instytucji unijnych. Warto dodać, że pod użytym w art. 50 ust. 3 TUE pojęciem „traktaty” należy, moim zdaniem, rozumieć cały porządek prawny UE (tzw. *acquis*). Państwo członkowskie, będące w trakcie występowania z UE, nadal jest bowiem pełnoprawnym członkiem UE, nadal obowiązują go wówczas zobowiązania z traktatów akcesyjnych. Brak jest jakiegokolwiek przyczyny, dla której w tym okresie wobec państwa członkowskiego miałyby znajdować zastosowanie wyłącznie literalnie rozumiane „traktaty”, czyli TUE, TFUE, traktaty akcesyjne czy – szerzej – całe prawo pierwotne UE. Traktaty stanowią również o mocy wiążącej innych aktów prawa UE, w związku z czym wydaje się, że w okresie „przejściowym” państwo członkowskie jest zobowiązane do stosowania wszelkich aktów prawa UE. Możliwa jest zatem sytuacja, gdy w czasie negocjacji Komisja składa skargę na występujące państwo członkowskie z powodu braku implementacji lub wadliwej implementacji dyrektyw unijnych. Dzięki normie art. 50 ust. 3 TUE prawo do wystąpienia z UE przez państwa członkowskie nie jest uprawnieniem iluzorycznym. Jak wskazuje Z. Cieślak¹⁵, istnienie prawa do jednostronnego, pozaumownego wystąpienia z UE, jest czynnikiem, który pozwala niektórym trybunałom konstytucyjnym państw członkowskich (np. Czech, Niemiec, Hiszpanii) uznać TL za zgodny z konstytucją. Z drugiej strony należy zauważyć, że przepis ten może również być nadużywany przez pragnące wystąpić z UE państwo członkowskie. Należy podkreślić, że w razie wystąpienia z UE, mimo braku zawarcia stosownej umowy, powstaje niepewność prawna, w związku z czym obydwie strony umowy powinny faktycznie, a nie tylko pozornie dążyć do jej zawarcia¹⁶. Prawo do jednostronnego wystąpienia, mimo braku zawarcia umowy, powinno stanowić *ultima ratio* ze strony państwa członkowskiego. W razie trudności w dotrzymaniu terminu wskazane byłoby przedłużenie okresu obowiązywania traktatów wobec występującego państwa członkowskiego. O przepisie art. 50 ust. 4 TUE można z kolei powiedzieć, że zawiera swego rodzaju regulację o *iudex in habilis*. Zgodnie z jego treścią: „Do celów ustępów 2 i 3 członkowie 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 kwalifikowa-

¹⁵ Ibidem, s.117

¹⁶ A. Kaczor, op. cit., s. 20.

ną określa się zgodnie z artykułem 238 ustęp 3 litera b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Artykuł 50 ust. 5 TUE jednoznacznie określa sytuację byłych państw członkowskich, które w razie ponownego ubiegania się o członkostwo w Unii Europejskiej, podlegają pełnej procedurze akcesyjnej, uregulowanej w art. 49 TUE. Wypada dodać, że prawdopodobnie procedura ponownego przyjęcia do Unii Europejskiej może przebiegać szybciej niż proces przyjęcia nowego państwa członkowskiego, które zazwyczaj przed przyjęciem do UE musi dokonać szeregu dostosowań swojego porządku prawnego do standardów panujących w UE. Państwa, które już kiedyś dokonały takich dostosowań w naturalny sposób są w stanie szybciej i sprawniej wstąpić po raz drugi do UE. Należy odnotować, że pomimo uregulowania procedury występowania z UE w art. 50 TUE można spotkać się z poglądem, że takie wystąpienie jest także możliwe poprzez zawarcie odpowiedniej umowy przez występujące państwo członkowskie oraz wszystkie inne państwa członkowskie¹⁷. Zdaniem P. Gilowskiego miałyby to nastąpić poprzez odpowiednie zastosowanie art. 49 TUE. Pogląd ten wydaje się nie do pogodzenia z domniemaniem racjonalności prawodawcy, który wprost uregulował procedurę wystąpienia z UE w art. 50 TUE. Warto dodać, że proponowana przez wyżej wymienionego autora alternatywna procedura wystąpienia z UE stawia państwo członkowskie w dużo trudniejszej sytuacji negocjacyjnej, nie dając mu jednocześnie gwarancji analogicznej do tej uregulowanej w art. 50 ust. 3 TUE. Abstrahując od wątpliwości co do prawnej dopuszczalności wystąpienia w ten sposób z UE, należy podkreślić, że brak jest jakiegokolwiek potrzeby do sięgania do tego rodzaju alternatywnych koncepcji występowania z UE. Omawianą koncepcję należy w konsekwencji ocenić jako nietrafną oraz czysto teoretyczną.

2.2. WĄTPLIWOŚCI ZWIĄZANE Z PROCEDURĄ WYSTĄPIENIA Z UNII EUROPEJSKIEJ.

W tym miejscu zostaną przedstawione najważniejsze wątpliwości dotyczące procedury wystąpienia państw członkowskich z Unii Europejskiej. Wątpliwości te, w odróżnieniu od omówionych wyżej, mają niejako uboczny charakter, co uzasadnia ich oddzielne omówienie. Pierwszym problemem tego typu jest możliwość i skutki podjęcia decyzji o pozostaniu w UE przez państwo członkowskie, które zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi notyfikowało RE zamiar wystąpienia z UE. W związku długotrwałym charakterem procesu występowania z UE (zarówno na drodze negocjacji, jak i w wyniku upływu 2 lat od notyfikowania RE zamiaru wystąpienia z UE) kwestia ta może znaleźć odbicie w praktyce. Problematyka ta nie została uregulowana wprost w TUE, choć z uwagi na naturę ustroju demokratycznego jest ona dość prawdopodobna. W trakcie negocjacji dotyczących wystąpienia z UE lub w okresie poprzedzającym wejście w życie już podpisanej i ratyfikowanej umowy określającej warunki wystąpienia z UE w państwie członkowskim, które zamierza wystąpić z UE, może nastąpić zmiana władzy. Należy rozważyć, czy samo notyfico-

17 P. Gilowski, op. cit., s.80.

wanie RE decyzji o pozostaniu w UE (czyli swoisty *actus contrarius*) przez występujące państwo członkowskie jest wystarczające dla pozostania tego państwa w UE. Zgodnie z poglądem P. Gilowskiego¹⁸ taka notyfikacja skutkuje wstrzymaniem procedury wystąpienia z UE, niezależnie od stadium zaawansowania tej procedury. Możliwe jest to również w przypadku podpisania i ratyfikacji umowy, o której mowa w art. 50 ust. 2 zd. 2 TUE. Autor ten podkreśla, że procedurze akcesyjnej może podlegać tylko państwo, które nie jest członkiem UE. Aż do upływu 2 lat od notyfikowania RE zamiaru wystąpienia z UE lub do dnia wejścia w życie umowy określającej warunki wystąpienia z UE występujące z UE państwo członkowskie nie podlega zatem procedurze z art. 49 TUE. Za przyjęciem tego poglądu przemawia także fakt, że trudno dopuścić do sytuacji, w której suwerenne państwo występuje z organizacji międzynarodowej wbrew własnej woli. Taka sytuacja byłaby kuriozalna nie tylko pod względem prawnym, ale także pod względem politycznym. Cytowany wyżej autor w tym samym miejscu przyznaje, że podjęcie decyzji o pozostaniu w UE powinno podlegać takim samym rygorom, co decyzja o wystąpieniu z niej, a więc powinna zostać podjęta zgodnie z wymogami konstytucyjnymi występującego państwa członkowskiego. Wymóg taki, podobnie jak sama możliwość „odwołania” zamiaru wystąpienia z UE przez państwo członkowskie, nie został sformułowany wprost w TUE, jednak waga takiej decyzji przemawia za podjęciem jej w takim samym trybie, jak decyzji o wystąpieniu z UE. Z drugiej strony co do zasady w interesie UE jest pozostawanie w niej jak największej ilości państw członkowskich, więc w praktyce może się okazać, że decyzja podjęta w mniej rygorystycznym trybie zostanie uznana przez RE za skuteczną. Podjęcie takiej decyzji w innym trybie nie stanowiłoby bowiem wprost naruszenia prawa UE. Z powodu braku wyraźnej regulacji tej materii przez TUE ewentualnie możliwe byłoby odpowiednie zastosowanie art. 54 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów (art. 5 tej Konwencji stanowi, że ma ona zastosowanie m.in. do „każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej, jednakże bez uszczerbku dla jakichkolwiek odpowiednich reguł organizacji”), który zezwala na wycofanie się z traktatu strony m.in. „za zgodą wszystkich stron po konsultacji z pozostałymi umawiającymi się państwami”. Jako że stroną umowy określającej warunki wystąpienia z UE jest Unia, a nie państwa członkowskie¹⁹, do wycofania się z takiej umowy potrzebna jest tylko zgoda UE. Wydaje się, że materia ta powinna zostać uregulowana wprost w przepisach TUE, gdyż przyczyniłoby się to do zwiększenia pewności prawa.

Kolejnym problemem, który powstaje na gruncie art. 50 TUE, jest kwestia występowania z UE przez państwa członkowskie, których walutą jest euro²⁰. Przepis art. 50 TUE nie zawiera odrębnej regulacji dla występowania z UE takich państw, co wzbu-

¹⁸ Ibidem, s. 80.

¹⁹ Ibidem, s. 79.

²⁰ A. Kaczor, op. cit., s. 20.

dza pewne wątpliwości w doktrynie. Wydaje się, że skoro przyjęcie wspólnej waluty jest obowiązkiem wszystkich państw członkowskich (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Danii), to art. 50 TUE powinien znaleźć zastosowanie wobec wszelkich państw członkowskich, które zamierzają wystąpić z UE, także tych, których walutą jest euro. Pomimo niedoskonałości regulacji dotyczącej obowiązku przyjęcia euro, pozwalającego *de facto* „odkładać” ten obowiązek w nieskończoność (np. kazu Szwecji), należy sądzić, że w bliżej nieokreślonej przyszłości wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Danii, będą członkami Unii Gospodarczej i Walutowej (dalej: „UGW”). Wydaje się, że ustawodawca unijny redagując art. 50 TUE, miał ten fakt na uwadze, zatem zgodnie z domniemaniem racjonalności prawodawcy należy uznać, że art. 50 TUE reguluje procedurę wystąpienia z UE zarówno przez państwa członkowskie będące członkami UGW, jak i przez państwa członkowskie posiadające własną walutę narodową. Innym problemem związanym z UGW są wątpliwości dotyczące ewentualnej możliwości wystąpienia z samej UGW bez występowania z UE. Kwestia ta również nie została wprost uregulowana w art. 50 TUE, w związku z czym istnieją spory w tej materii. Z jednej strony zgodnie z interpretacją *a maiori ad minus* należałoby przyjąć, że skoro państwa członkowskie mogą wystąpić z UE, to tym bardziej mogą wystąpić z samej UGW. Z drugiej strony obowiązkowy charakter przyjęcia euro stawia trafność takiego rozumowania pod znakiem zapytania. Wydaje się, że z wyżej wymienionych względów interpretacja *a maiori ad minus* artykułu 50 TUE nie jest trafna. Uregulowanie wprost tej kwestii nie jest zatem niezbędne, choć mogłoby przyczynić się do zwiększenia przejrzystości prawa ustrojowego Unii Europejskiej. Ponadto, zdaniem A. Kaczor²¹, wątpliwości budzi także możliwość zastosowania procedury z art. 50 TUE do sytuacji, w której chęć wystąpienia z UE zgłoszą jednocześnie więcej niż dwa państwa członkowskie. Zdaniem tej autorki powyższy przepis nie jest dostosowany do sytuacji „masowego exodusu państw członkowskich z Unii”²², ponieważ w takiej sytuacji RE „posiadałaby ograniczone umocowanie do reprezentowania okrojonej Unii Europejskiej”. Problem ten pozostaje w dużej mierze problemem teoretycznym z uwagi na bardzo niskie prawdopodobieństwo wystąpienia takiej sytuacji w praktyce. Przedstawiciele doktryny są natomiast zgodni co do zasadniczego braku możliwości wykluczenia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej. Traktaty bowiem nie regulują wprost takiej możliwości, a w razie naruszenia określonych wartości UE możliwe jest jedynie zawieszenie niektórych praw (łącznie z prawem do głosowania w Radzie) wynikających ze stosowania traktatów w stosunku do danego państwa członkowskiego. Podkreśla się jednak, że w skrajnej sytuacji (P. Gilowski wymienia tutaj naruszenia jeszcze bardziej fundamentalnych wartości niż wymienione w art. 2 TUE, w szczególności zasad skodyfikowanych

21 Ibidem, s. 20.

22 Ibidem, s. 20.

w Karcie Narodów Zjednoczonych, jak choćby zakaz użycia siły²³) możliwe byłoby wykluczenie państwa członkowskiego poprzez zastosowanie art. 60 Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów. Cytowany wyżej autor podkreśla jednak, że w normalnej sytuacji wykluczenie państwa członkowskiego z UE jest niedopuszczalne, o czym świadczy fakt, że nawet naruszanie zobowiązań traktatowych przez państwo członkowskie nie stanowi podstawy do jego wykluczenia z UE. Tym bardziej niedopuszczalne wydaje się (z zastrzeżeniem wyżej wymienionych skrajnych, czysto hipotetycznych sytuacji) wykluczenie z UE na podstawie zwykłej woli politycznej państw członkowskich²⁴.

2.3. PRÓBA KONSTYTUCJONALIZACJI PROCEDURY WYSTĄPIENIA Z UE PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ.

Przedmiotem rozważań w niniejszym fragmencie będzie próba uregulowania w konstytucji procedury wystąpienia z Unii Europejskiej przez Rzeczpospolitą Polską. Próba ta została podjęta podczas VI kadencji Sejmu. Wniesione zostały wówczas dwa projekty ustawy zmieniającej konstytucję, z których jeden został wniesiony przez Prezydenta RP, a drugi przez grupę posłów²⁵. Obydwa projekty zostały skierowane do prac komisji nadzwyczajnej, lecz ze względu na upływ kadencji Sejmu oraz obowiązywanie zwyczajowej zasady dyskontynuacji do dzisiaj kwestie związane z członkostwem Polski w UE nie zostały szczegółowo uregulowane w Konstytucji RP. Projekt przedstawiony ostatecznie przez komisję różnił się od pierwotnych wersji obydwu projektów²⁶. W tym miejscu zostaną omówione proponowane procedury wystąpienia Polski z UE. Obydwa projekty przewidywały wprowadzenie do Konstytucji RP rozdziału Xa, lecz przewidywały inną jego nazwę oraz treść. Projekt prezydencki zakładał uregulowanie wprost zagadnień związanych z członkostwem RP w jednej organizacji międzynarodowej – Unii Europejskiej, natomiast projekt poselski przewidywał ogólną regulację zagadnień związanych z członkostwem RP w różnego rodzaju organizacjach międzynarodowych, w tym również w UE. Rozdział Xa w myśl projektu prezydenckiego miał nosić nazwę „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”, a według projektu poselskiego – „Przekazanie kompetencji organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu”. Projekt prezydencki ponadto zawierał zmianę art. 227 Konstytucji RP zawierającego normy dotyczące Narodowego Banku Polskiego²⁷. Projekt poselski odpowiadał zatem opisanemu wyżej modelowi regulacji konstytucyjnej problematyki dotyczącej ogólnie

23 P. Gilowski, op. cit., s. 82.

24 Ibidem, s. 81.

25 Z. Cieślak, op. cit., s. 109–110.

26 Ibidem, s. 111.

27 Ibidem, s. 110.

członkostwa w organizacjach międzynarodowych, w tym UE. Z kolei projekt prezydencki stanowił swego rodzaju nową jakość, ponieważ dotychczas żadne państwo członkowskie nie regulowało na poziomie konstytucyjnym zagadnień związanych z członkostwem w organizacji międzynarodowej szczególnego rodzaju, jaką jest Unia Europejska. U podstaw projektu prezydenckiego legło zapewne słuszne przekonanie o szczególnym znaczeniu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, co uzasadniało uregulowanie tej kwestii w samej ustawie zasadniczej metodą, którą można w uproszczeniu określić jako „kazuistyczną”. Obydwa projekty zakładały uchylenie art. 90 Konstytucji RP regulującego przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu²⁸. W miejsce tego artykułu planowano wprowadzić odnośną regulację do nowego rozdziału Xa, w którym zostałyby uregulowane kwestie przekazania kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu (według projektu poselskiego) lub wprost instytucjom UE (w myśl projektu prezydenckiego). Obydwa projekty różnił również proponowany tryb podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE. Według projektu prezydenckiego decyzję, o której mowa w art. 50 ust. 1 TUE, miała podejmować Rada Ministrów za zgodą wyrażoną w ustawie uchwalanej według procedury co do zasady odpowiadającej obecnemu art. 90 ust. 2 Konstytucji RP (czyli projektowanemu art. 227c) z jedną zmianą – od tej pory Senat miał uchylać ustawę wyrażającą zgodę na wystąpienie z UE bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Art. 90 ust. 2 Konstytucji RP obecnie wymaga uzyskania kwalifikowanej większości 2/3 głosów zarówno w głosowaniu w Sejmie, jak i w Senacie. Jest to tryb bardziej rygorystyczny niż tryb zmiany Konstytucji. Jednym z celów projektu prezydenckiego była zmiana tego dalece nieracjonalnego stanu rzeczy²⁹. Rygoryzm proponowanego trybu wynikał ze słusznego założenia o fundamentalnym znaczeniu decyzji o wystąpieniu z UE. Decyzji w tej materii powinien towarzyszyć szeroki konsensus większości sił politycznych, a także konsens społeczny. Decyzja taka nie powinna być podyktowana bieżącą polityką, lecz wynikać z głębszych uwarunkowań. Alternatywę dla ustawowego trybu wyrażania zgody na decyzję Rady Ministrów w sprawie wystąpienia z UE miało być referendum ogólnokrajowe. Uchwałę w przedmiocie trybu wyrażenia zgody miał podejmować Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Referendalny tryb wyrażenia zgody był więc fakultatywny, zgodnie z panującą w polskim porządku prawnym regułą (pewne wyjątki od niej przewiduje prawo administracyjne). W przypadku wyboru trybu referendalnego zgoda miała być wyrażona wtedy, gdy opowiedziało się za nią większość głosujących.

28 Ibidem.

29 Biuro Analiz Sejmowych, *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w UE. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010, s. 20.

Wątpliwości budziła relacja projektowanego art. 227c ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz aktualnego art. 125 ustawy zasadniczej³⁰. Mianowicie nie jest jasne, czy do referendum, o którym była mowa w projektowanym art. 227c Konstytucji RP, stosuje się określony w art. 125 ust. 3 Konstytucji wymóg frekwencji, zgodnie z którym wynik referendum jest wiążący, jeżeli wzięta w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania. Drugi problem dotyczy art. 125 ust. 5 Konstytucji RP, który ma charakter przepisu odsyłającego do ustawy zwykłej. Zdaniem A. Nowaka-Fara brak szczególnej regulacji wskazywałby raczej na konieczność „posiłkowego” stosowania art. 125 Konstytucji RP do referendum, o którym była mowa w art. 227c ustawy zasadniczej, co wiązałoby się z koniecznością osiągnięcia wymaganej frekwencji³¹. Niejasność tej regulacji w przypadku wejścia projektu w życie mogła odstręczać przedstawicieli władzy ustawodawczej od wyboru referendalnego trybu wyrażenia zgody na podjęcie decyzji o wystąpieniu Polski z UE. Wskazane byłoby więc doprecyzowanie tej kwestii w ewentualnych nowych projektach zmian Konstytucji podyktowanych wciąż aktualną potrzebą regulacji spraw związanych z członkostwem Polski w UE w polskiej ustawie zasadniczej. Zgoda na ratyfikację umowy określającej warunki wystąpienia Polski z UE miała zostać udzielona w tym samym trybie, co zgoda na podjęcie decyzji o wystąpieniu z UE przez Radę Ministrów. Celowość tak rygorystycznego trybu wyrażania zgody na ratyfikację wyżej wymienionej umowy podważa P. Czarny³². Projektowany przepis art. 227l ust. 3 zawierał odesłanie do ustawy zwykłej, która miała określać szczegółowe zasady wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej. Odesłanie takie należy ocenić jako zgodne z wymaganiami art. 50 ust. 1 TUE. Zgodnie z wyrażoną wyżej opinią, istotne jest, aby zasadnicze ramy procedury podejmowania decyzji o wystąpieniu danego państwa członkowskiego z UE były uregulowane w ustawie zasadniczej (tak jak w projekcie prezydenckim), co zapewnia im większą stabilność, prestiż oraz szczególną moc prawną. Nie jest jednak konieczne, aby ustawa zasadnicza określała całość tej materii. Szczegóły tej procedury mogą zostać uregulowane w akcie prawnym niższej rangi. TUE nie wymaga bowiem całościowej regulacji tego zagadnienia w konstytucji, a ponadto sama natura konstytucji powoduje, że wiele zagadnień znajduje „zakotwiczenie” w ustawie zasadniczej, lecz jej szczegóły zostają uregulowane w ustawach zwykłych, co zwiększa elastyczność ustawodawcy w regulowaniu mniej istotnych szczegółów, a także pozwala

30 A. Nowak-Far, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (wersja z 12 marca 2010 r.)*, [w:] Biuro Analiz Sejmowych, *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w UE. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010, s. 60.

31 Ibidem, s. 60.

32 P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (wersja z 12 marca 2010 r.)*, [w:] Biuro Analiz Sejmowych, *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w UE. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010, s. 52–53.

na utrzymanie „objętości” konstytucji w rozsądnych rozmiarach. Prezydencki projekt zmiany Konstytucji RP (podobnie jak TUE) w żaden sposób nie unormował natomiast konsekwencji jednostronnego wystąpienia z UE w wyniku bezskutecznego upływu 2 lat od notyfikacji RE zamiaru wystąpienia z UE przez państwo członkowskie. Ustawodawca konstytucyjny prawdopodobnie wyszedł z założenia, że preferowanym trybem wystąpienia z UE jest zawarcie umowy między Polską a Unią Europejską, choć wydaje się, że mimo wszystko ustawa zasadnicza powinna przewidywać również możliwość jednostronnego wystąpienia z UE jako *ultima ratio*. Obydwa projekty nie regulowały także trybu ewentualnego wyrażenia zgody na przedłużenie okresu negocjacji, o którym mowa w art. 50 ust. 3 TUE. Brak takiej regulacji w istocie pozbawiał Polskę możliwości dobrowolnego przedłużenia okresu negocjacji umowy określającej warunki wystąpienia z UE, co wiązałoby się z koniecznością zawarcia takiej umowy w ciągu 2 lat od notyfikowania RE zamiaru wystąpienia z UE pod rygorem „automatycznego”, jednostronnego wystąpienia z UE po upływie wskazanego w art. 50 ust.3 TUE terminu. Jedyną możliwością uniknięcia jednostronnego wystąpienia byłoby podjęcie decyzji o pozostaniu w UE, dopuszczalnej zgodnie z poglądem P. Gilowskiego³³. Błąd ten został naprawiony przez komisją nadzwyczajną, która w końcowej wersji projektu przyznawała kompetencję do wyrażenia zgody na przedłużenie okresu negocjacji Prezydentowi RP, który miał ją wyrażać na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w trybie wymaganym dla ratyfikacji umów przekazujących UE kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach³⁴. Z kolei zgodnie z projektem poselskim decyzję, o której mowa w art. 50 ust.1 TUE miał podejmować Prezydent RP za zgodą wyrażoną w ustawie, dla której uchwalenia wymagana była zwykła większość³⁵. Projekt ten przewidywał dodatkowo możliwość przeprowadzenia referendum ogólnokrajowego dotyczącego tego zagadnienia. Proponowaną przez posłów procedurę należy ocenić negatywnie, ponieważ podejmowanie decyzji o tak ogromnym znaczeniu powinno zostać uregulowane dużo bardziej restrykcyjnie. Jak już była mowa wyżej, podejmowaniu decyzji o tak fundamentalnym znaczeniu dla przyszłości państwa powinien towarzyszyć ponadpartyjny i społeczny konsensus. Zgodnie z projektem poselskim dla podjęcia takiej decyzji nie było potrzebne budowanie wspólnego stanowiska przez koalicję rządzącą oraz opozycję. O ile kwestia tego, czy decyzję w sprawie wystąpienia z UE powinna podejmować Rada Ministrów czy Prezydent RP, jest dyskusyjna, o tyle dla proponowanego przez posłów trybu wyrażania zgody przez sejm i senat na podjęcie takiej decyzji trudno znaleźć jakiegokolwiek uzasadnienie. Pod tym względem projekt prezydencki zdecydowanie przewyższał projekt poselski.

33 P. Gilowski, op. cit., s. 80.

34 Z. Cieślak, op. cit., s. 120.

35 Ibidem, s. 111.

Końcowy efekt prac komisji różnił się od obydwu „wyjściowych” projektów³⁶. Przewidywał on m.in. zachowanie art. 90 Konstytucji, uzasadniając to potrzebą istnienia regulacji pozwalającej na przekazanie innej niż UE organizacji międzynarodowej lub organom międzynarodowym kompetencji państwa w niektórych sprawach. Jak już wspomniano wyżej, problematyka członkostwa Polski w UE (w tym kwestia wystąpienia z niej przez Polskę) do dziś nie została wprost uregulowana w Konstytucji RP, co wypada ocenić jednoznacznie negatywnie – nie tylko ze względu na brak regulacji dotyczącej wystąpienia Polski z UE, ale także ze względu na np. nierozwiązany problem szybszej i poprawnej implementacji aktów prawa UE do polskiego porządku prawnego. Polska od lat jest w czołówce państw napotykaających największe trudności w prawidłowej i terminowej ich implementacji, co wiąże się z koniecznością płacenia kar pieniężnych. Brak jakichkolwiek zmian prawnych w tym zakresie nie pozwala przewidywać, że stan ten ulegnie znaczącej zmianie. Potrzeba uregulowania kwestii wystąpienia Polski z UE wynikała również ze sporu, czy do wypowiedzania umów międzynarodowych, na podstawie których kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach są przekazywane organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu, należy uzyskać zgodę wyrażoną w ustawie wymagającej większości zwykłej (jak wymaga art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji) czy też w ustawie wymagającej większości kwalifikowanej (jak wymaga art. 90 ust. 2 Konstytucji w odniesieniu do zgody na ratyfikację umowy, o której mowa w art. 90 ust. 1 ustawy zasadniczej)³⁷. Podstawą tego sporu była nieracjonalna „asymetria” trybu wyrażania zgody na ratyfikację oraz na wypowiedzenie szczególnego rodzaju umów międzynarodowych, jakim są umowy przekazujące kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu. Z drugiej strony brak było wyraźnej regulacji zastrzegającej dla wyrażenia zgody na decyzję o wypowiedzeniu umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji, kwalifikowanej większości. Zgodnie z powyższym jednym z założeń komisji nadzwyczajnej było to, że w dotychczasowym stanie prawnym do wypowiedzenia umowy międzynarodowej, o której mowa w art. 90 Konstytucji, nie można było zastosować trybu kwalifikowanego³⁸. Założenie to wynikało z istnienia relacji *lex specialis* – *lex generalis* między art. 90 i art. 89 Konstytucji oraz z brzmienia art. 120 Konstytucji RP³⁹.

36 Ibidem.

37 Ibidem, s.114–115.

38 Ibidem, s.115.

39 Ibidem.

2.4. PROBLEM EWENTUALNEGO „AUTOMATYCZNEGO” TRWANIA CZŁONKOSTWA W UE PAŃSTW POWSTAŁYCH W WYNIKU ODŁĄCZENIA SIĘ OD PAŃSTW CZŁONKOWSKICH.

Jak już była o tym mowa wyżej, w ramach niniejszego referatu zostanie omówiona również problematyka ewentualnego „automatycznego” trwania członkostwa w UE nowych państw, które mogą powstać w wyniku zerwania więzów między autonomicznym regionem a państwem „macierzystym”. Problematyka ta wydaje się aktualna ze względu na wzrost tendencji separatystycznych w niektórych państwach członkowskich. Tytułem przykładu można wymienić Szkocję czy Katalonię, w których odbyły się już referenda „niepodległościowe”. W Szkocji zwyciężyli zwolennicy unii z Wielką Brytanią w stosunku 55,3% do 44,7%, natomiast w Katalonii zwyciężyli zwolennicy oderwania się od Hiszpanii w stosunku aż 80,72% do 19,28%. Referendum w Katalonii było jednak niewiążące, a ponadto, zdaniem rządu hiszpańskiego, nielegalne. Jako kolejne regiony potencjalnie zainteresowane separatyzmem wymienia się m.in. Kraj Basków, Flandrię, Północne Włochy. W związku z powyższym problematyka omawiana w tym podpunkcie może w przyszłości zostać zweryfikowana przez rzeczywistość. W przypadku Szkocji zwolennicy separatyzmu wyrażali chęć pozostania w UE, do czego ich zdaniem wystarczyłaby zmiana traktatów unijnych. Z kolei Komisja Europejska stanęła na stanowisku, że w razie uzyskania przez Szkocję niepodległości będzie ona musiała przejść całą procedurę akcesyjną⁴⁰.

W dotychczasowej historii integracji europejskiej brak jest przypadków, które dokładnie odpowiadałyby sytuacji, która jest przedmiotem niniejszych rozważań. Państwa członkowskie co prawda zmniejszyły lub zwiększyły swoje terytorium, lecz były to przypadki „jakościowo” różne od hipotetycznej separacji Katalonii czy Szkocji. I tak np. w 1990 była Niemiecka Republika Demokratyczna została przyłączona do Republiki Federalnej Niemiec, co skutkowało rozszerzeniem stosowania prawa europejskiego na dawne terytorium NRD⁴¹. Zastosowanie w tym przypadku znalazły ogólne reguły prawa międzynarodowego publicznego, ujęte w Konwencji Wiedeńskiej o Prawie Traktatów, w myśl których umowy międzynarodowe znajdują zastosowanie na całym terytorium państw-stron umowy, chyba że umowa stanowi inaczej⁴². Omawiany przypadek stanowił jednak dokładne przeciwieństwo separacji – państwo członkowskie (RFN) zwiększyło, a nie zmniejszyło swoje terytorium, w związku z czym prawo UE rozszerzyło swój terytorialny zakres zastosowania. Innym przykładem zmian terytorialnych w państwie członkowskim jest odłączenie się

40 A. Widzyk, Czy niepodległa Szkocja mogłaby pozostać w UE?, [online] wyborcza.pl, dostępny w internecie: http://wyborcza.pl/1,91446,16656355,Czy_niepodlegla_Szkocja_moglaby_pozostac_w_UE_.html (15.01.2017).

41 J. Barcz, op. cit., s. 42.

42 K. Michałowska-Gorywoda, op. cit., s. 61.

Algierii od Francji w 1962 roku⁴³. Była to sytuacja bliższa, lecz nie tożsama ewentualnej separacji Szkocji czy Katalonii. Mieliśmy wówczas do czynienia ze zmniejszeniem się zakresu terytorialnego stosowania prawa europejskiego z uwagi na zmniejszenie się terytorium jednego z państw członkowskich, czyli Francji. Wydawać by się mogło, że na gruncie tego przykładu można jednoznacznie orzec, że w razie secesji Szkocji nastąpiłoby zmniejszenie się zakresu terytorialnego zastosowania prawa UE, na czele z Traktatami. Wbrew pozorom nie jest to jednak takie oczywiste. Należy bowiem pamiętać o tym, że zgodnie z art. 49 TUE członkiem UE może być tylko „państwo europejskie”. Jak pokazuje praktyka, o uznaniu „europejskości” danego państwa, zdaniem organów UE, decydują nie tylko kwestie geograficzne, ale także kulturowe, historyczne etc⁴⁴. Status państwa kandydującego ma np. Turcja, której około 97% terytorium leży w Azji. Państwo to, choć jego kultura w dość znacznym stopniu odbiega od wzorców europejskich, odegrało jednak znaczącą rolę w historii Europy, co pozwoliło na uznanie jego „europejskości”. Istotne wydaje się jednak to, aby choć niewielki fragment terytorium danego państwa znajdował się na kontynencie europejskim. Wskazuje na to przykład Maroka, którego terytorium w całości leży w Afryce. Kandydatura tego państwa do UE została w związku z powyższym odrzucona⁴⁵. Wydaje się, że omawiany przykład Algierii można porównać do sytuacji Maroka, gdyż zgodnie z brzmieniem art. 49 TUE oraz praktyką rozumienia pojęcia „europejskości” przez organy UE, państwo takie nigdy nie mogło zostać członkiem UE ze względu na fakt, że jego całe terytorium leży poza Europą. W związku z powyższym ewentualne „odziedziczenie” członkostwa w UE przez Algierię po dawnej metropolii było niemożliwe, nawet w razie zgłoszenia takiej chęci przez ten kraj. Trudno bowiem oczekiwać aż tak daleko idącej rewizji traktatów, która *de facto* zniósłaby wymóg „europejskości” wobec państw kandydujących. Ewentualne zdefiniowanie (lub zmiana praktyki organów UE w tym zakresie) pojęcia „europejskości” w taki sposób, aby można było uznać, że warunek ten spełnia państwo w całości położone poza Europą, również wydaje się niemożliwe. W istocie jedyny łącznik Algierii z Europą, jaką jest długotrwała zależność od Francji⁴⁶, z pewnością nie pozwala na uznanie tego państwa za „europejskie”. Uznanie „europejskości” takiego państwa przez UE doprowadziłoby *de facto* do możliwości przyjęcia do UE wszystkich państw będących dawniej koloniami europejskimi. Problematyczna jest kwestia ochrony praw nabytych byłych obywateli ówczesnej EWG zamieszkujących Algierię. Zgodnie

43 Ibidem, s. 62.

44 M. M. Kenig-Witkowska, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2011, s. 52.

45 Ibidem, s. 52.

46 Nie licząc odległej w czasie przynależności tych ziem do dawnego Imperium Rzymskiego, uznawanego niekiedy za pierwowzór idei integracyjnej w Europie.

bowiem z ówczesnym art. 227 ust. 2⁴⁷ Traktatu o EWG wymienione enumeratywnie postanowienia tego traktatu miały wprost zastosowanie do Algierii, natomiast zasady stosowania innych postanowień miała określić Rada według przewidzianej w tym artykule procedury. Warto dodać, że kwestia ochrony praw nabytych była jednym z podstawowych argumentów podnoszonych przez zwolenników niepodległości Szkocji, które miały ich zdaniem przemawiać za dopuszczalnością „automatycznego” członkostwa nowego państwa w UE⁴⁸.

Podsumowując, wydaje się, że w razie uzyskania niepodległości przez fragment terytorium jednego z państw członkowskich teoretycznie możliwe są obydwa zarysowane wyżej scenariusze. Możliwe jest zatem zarówno niejako „automatyczne” uzyskanie członkostwa przez państwo powstałe w wyniku separacji, jak również możliwe jest uzyskanie przez nowe państwo statusu państwa trzeciego, które w celu przystąpienia do UE jest zobowiązane przejść całą procedurę akcesyjną. „Automatyczne” uzyskanie członkostwa przez państwa powstałe w wyniku separacji wymagałoby odpowiedniej rewizji Traktatów, podjętej zgodnie z art. 48 TUE. Należy podkreślić, że jest to możliwe tylko teoretycznie, gdyż trudno wyobrazić sobie sytuację, w której rząd państwa członkowskiego, Komisja lub Parlament Europejski (czyli jedyne podmioty uprawnione do inicjowania zmian w Traktatach) przedłożyłyby Radzie projekt zmian w Traktatach, który umożliwiłby „automatyczne” przedłużenie członkostwa byłych autonomicznych regionów państw członkowskich. Z politycznego punktu widzenia ustanowienie takiej „zachęty” dla potencjalnych separatystów byłoby niemal niemożliwe. Ponadto wydaje się, że odpowiednia zmiana Traktatów nie mogłaby powodować „przedłużenia” członkostwa w UE wbrew woli nowo powstałych państw, gdyż urągałoby to suwerenności tych państw oraz przepisom prawa międzynarodowego publicznego. W związku z powyższym hipotetyczna zmiana Traktatów mogłaby przewidywać np. regulację, w myśl której w razie uzyskania niepodległości przez autonomiczny region państwa członkowskiego nowo powstałe państwo może uzyskać „automatycznie” członkostwo w UE w razie wyrażenia takiej woli w ważnym, legalnym referendum „niepodległościowym”, którego wynik jest wiążący dla władz państwa członkowskiego. Prawo UE powinno w takim przypadku doprecyzować wa-

47 W odniesieniu do Algierii i francuskich departamentów zamorskich ogólnie i szczególnie postanowienia niniejszego Traktatu dotyczące: – swobodnego przepływu towarów; – rolnictwa, z wyjątkiem artykułu 40 ustęp 4; – liberalizacji usług; – reguł konkurencji; – środków ochronnych przewidzianych w artykułach 108, 109 i 226; oraz – instytucji, mają zastosowanie od dnia wejścia w życie niniejszego Traktatu. Warunki stosowania innych postanowień niniejszego Traktatu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, ustala najpóźniej w dwa lata po jego wejściu w życie. Instytucje Wspólnoty, w ramach procedur przewidzianych w niniejszym Traktacie, w szczególności w artykule 226, czuwają nad umożliwieniem rozwoju gospodarczego i społecznego tych regionów.

48 A. Widzyk, op. cit.

runki członkostwa np. stanowiąc, że do nowo powstałego państwa tymczasowo stosuje się odpowiednio przepisy traktatu akcesyjnego zawartego przez „macierzyste” państwo członkowskie. Okres „przejściowy” powinien trwać do czasu wejścia w życie traktatu akcesyjnego zawartego, zgodnie z art. 49 TUE, między nowym państwem a wszystkimi pozostałymi państwami członkowskimi. Takie rozwiązanie byłoby zgodne z art. 34 Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, zgodnie z którym: „Traktat nie tworzy obowiązków ani praw dla państwa trzeciego bez jego zgody”. Określona społeczność wyraziła bowiem w wiążącym referendum jednocześnie wolę uzyskania statusu państwa oraz wolę „automatycznego” uzyskania członkostwa w UE przez to państwo. Można zatem uznać, że samo państwo (reprezentowane przez suwerena) wyraziło w ten sposób zgodę na „stworzenie obowiązków i praw” dla niego przez traktaty unijne (w razie dokonania w nich proponowanej wyżej zmiany). Z chwilą urzeczywistnienia woli suwerena wyrażonej w referendum, tj. z chwilą uzyskania przez dotychczasowy region autonomiczny statusu państwa, uzyskałoby ono w takim przypadku członkostwo w UE. Należy przyjąć, że w rozważanym stanie faktycznym nie mogłyby znaleźć zastosowania art. 35⁴⁹ⁱ i 36⁵⁰ Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, ponieważ pierwszy z nich normuje sytuację, w której traktaty przewidują dla państw trzecich wyłącznie obowiązki, natomiast drugi – wyłącznie prawa. Członkostwo w UE wiąże się z co do zasady nierozzerwalnym szeregiem praw i obowiązków, w związku z czym wyżej wymienione artykuły nie mogą znaleźć zastosowania z uwagi na inny zakres zastosowania tych norm. Z prawdopodobieństwem granicznym z pewnością można jednak przyjąć, że analizowane rozwiązanie nigdy nie zostanie wprowadzone do prawa UE, gdyż stanowiłoby to oczywistą zachętę do separacji poszczególnych regionów państw członkowskich. Byłoby to działanie niezgodne z proklamowaną w art. 4 akapit 1 TUE zasadą lojalnej i szczerzej współpracy między Unią Europejską i państwami członkowskimi. Na gruncie art. 48 TUE przeprowadzenie takiej zmiany jest *de facto* niemożliwe. *De lege lata* w razie uzyskania niepodległości przez część jednego z państw członkowskich nowe państwo staje się państwem trzecim, podlegającym (w razie spełnienia przez nie kryteriów z art. 49 TUE) normalnej procedurze akcesyjnej. Warto dodać, że w praktyce proces akcesji takiego państwa może być skutecznie opóźniany przez państwa członkowskie,

49 Traktaty przewidujące obowiązki dla państw trzecich.

Obowiązek powstaje dla państwa trzeciego z postanowienia traktatu, jeżeli strony traktatu mają zamiar, aby postanowienie było środkiem ustanowienia obowiązku, a państwo trzecie wyraźnie na piśmie ten obowiązek przyjmuje.

50 Traktaty przewidujące prawa dla państw trzecich.

1. Z postanowienia traktatu powstaje prawo dla państwa trzeciego, jeżeli strony traktatu zamierzają przez to postanowienie przyznać prawo państwu trzeciemu bądź grupie państw, do której ono należy, bądź wszystkim państwom, a państwo trzecie na to się zgadza. Zgody jego domniemywa się tak długo, jak długo nie zostanie wykazane co innego, chyba że traktat postanawia inaczej.

w szczególności państwo „macierzyste”. Na gruncie art. 49 TUE możliwe jest również całkowite uniemożliwienie akcesji nowo powstałego państwa.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując, należy stwierdzić, że wprowadzona przez TL regulacja procedury wystąpienia państw członkowskich z UE w dużej mierze przyczyniła się do wyjaśnienia występujących wcześniej w doktrynie wątpliwości. W aktualnym stanie prawnym możliwe jest wystąpienie z UE przez państwa członkowskie, o czym wprost stanowi art. 51 TUE. Państwo takie, po podjęciu decyzji o wystąpieniu z UE (zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi), może wystąpić z UE w dwojaki sposób. Po pierwsze, jest to możliwe w drodze zawarcia umowy między UE i występującym państwem. Jest to z pewnością tryb preferowany przez TUE. Jego zaletą jest pewność warunków wystąpienia. Po drugie, możliwe jest jednostronne wystąpienie z UE w razie braku zawarcia umowy między UE a występującym państwem członkowskim w terminie 2 lat od notyfikacji RE zamiaru wystąpienia przez to państwo. Wprowadzenie tego trybu stanowi swego rodzaju gwarancję dla pragnących wystąpić z UE państw członkowskich. Tryb ten chroni je przed obstrukcją ze strony instytucji UE. Jego wadą jest jednak brak określenia przyszłych stosunków między UE i występującym państwem członkowskim. Z tego względu skorzystanie z niego powinno stanowić *ultima ratio* ze strony państw członkowskich. Aby zapobiec tym niepożądanym skutkom, art. 50 ust. 3 przewiduje możliwość zgodnego przedłużenia okresu negocjacji przez RE i występujące państwo członkowskie. W razie wystąpienia z UE byłe państwo członkowskie *de lege lata* podlega procedurze akcesyjnej określonej w art. 49 TUE, jak każde inne państwo kandydujące. Należy przyjąć, że uregulowana w art. 50 TUE procedura dotyczy wszystkich państw członkowskich, również tych, które są członkami Unii Gospodarczej i Walutowej. Wątpliwa jest jednak możliwość wystąpienia wyłącznie z UGW, bez występowania z samej UE. Jak wskazano wyżej, decyzja o wystąpieniu danego państwa członkowskiego z UE powinna zostać podjęta zgodnie z wymogami konstytucyjnymi takiego państwa. Jak wynika z poczynionych wyżej ustaleń, procedura podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE powinna być zatem uregulowana przynajmniej częściowo w konstytucji. Polska podjęła próbę konstytucjonalizacji zagadnień związanych z członkostwem w UE, w tym kwestii wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z UE, jednak próba ta zakończyła się niepowodzeniem ze względu na upływ kadencji sejmu i obowiązywanie zasady dyskontynuacji.

BIBLIOGRAFIA

Barcz J., *Charakter prawny i struktura Unii Europejskiej. Pojęcie prawa UE*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

Barcz J., *Struktura Unii Europejskiej*, [w:] *Zasady Ustrojowe Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010.

Cieślak Z., *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne Państw Członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013.

Czarny P., *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (wersja z 12 marca 2010 r.)*, [w:] *Biuro Analiz Sejmowych, Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w UE. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.

Gilowski P., *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. A. Kuś, Lublin 2010.

Kaczor A., *Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej*, „Edukacja prawnicza” 2011, nr 4 (124).

Kenig-Witkowska M. M., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M.M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2011.

Lenaerts K., Nuffel P., *Podstawy prawa europejskiego*, Leuven–Luksemburg 1997.

Michałowska-Gorywoda K., *Struktura, definicja, cele i członkostwo UE*, [w:] J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska*, Warszawa 2007.

Nowak-Far A., *Opinia prawna w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP (wersja z 12 marca 2010 r.)*, [w:] *Biuro Analiz Sejmowych, Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w UE. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.

Widzyk A., *Czy niepodległa Szkocja mogłaby pozostać w UE?*, [online] wyborcza.pl, dostępny w internecie: http://wyborcza.pl/1,91446,16656355,Czy_niepodlegla_Szkocja_moglaby_pozostac_w_UE_.html (15.01.2017).

Biuro Analiz Sejmowych, *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w UE. Dokumenty z prac zespołu naukowego powołanego przez Marszałka Sejmu*, Warszawa 2010.



O AUTORZE:

Przemysław Apostolski – członek Stowarzyszenia KoLiber, członek Komisji Rewizyjnej krakowskiego oddziału Stowarzyszenia na rzecz nowej Konstytucji Kukiz'15. Absolwent Wydziału Prawa Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz aplikant I roku aplikacji radcowskiej przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Krakowie. Specjalizuje się w prawie pracy, prawie handlowym, cywilnym oraz prawie Unii Europejskiej. Prywatnie miłośnik historii, literatury fantasy, a także podróży krajowych i zagranicznych.

KOREKTA: Marcin Sobiczewski, Klaudia Kosińska

SKŁAD: Weronika Panecka