

EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

nr **4**

(39) październik-grudzień 2016 r. - Warszawa



EUROPEJSKA
WYŻSZA SZKOŁA
PRAWA I ADMINISTRACJI

EUROPEJSKI PRZEGLĄD PRAWA I STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH

ISSN-2081-0903

WYDAWCA

Europejska Wyższa Szkoła
Prawa i Administracji,
Warszawa ul. Grodzieńska 21/29

KOMITET REDAKCYJNY

Przewodniczący

Jerzy J. Wiatr

Członkowie

Andrzej Bierć

Dariusz Czajka

Tadeusz Szymanek

Roman Wieruszewski

REDAKCJA

Sekretarz redakcji

Tadeusz T. Nowacki

Redaktor graficzny

Małgorzata Głuszcak

ADRES

03-750 Warszawa
ul. Grodzieńska 21/29
tel. +48 22 619 9011
fax +48 22 619 5240

© Copyright by Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji,
Warszawa 2016

e-strona: eppism.pl

Wersja papierowa czasopisma jest wersją referencyjną.

Tekstów niezamówionych redakcja nie zwraca. Zastrzega się możliwość zmiany tytułów i dokonywania skrótów w artykułach. Redakcja nie ponosi odpowiedzialności za treść ogłoszeń.

PRENUMERATA

Informacji udziela dziekan
Europejskiej Wyższej Szkoły
Prawa i Administracji

Od Redakcji

W ostatnim, czwartym numerze kwartalnika, zamykającym rok 2016, umieściliśmy na wstępie obydwie wykłady inauguracyjne roku akademicki w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji: w Warszawie, a zaraz potem w Londynie. Podjęta w nich problematyka jest jak najbardziej na czasie: narodowe bezpieczeństwo w coraz mniej przewidywalnym świecie, a także możliwe warianty Brexitu (który w końcu też niewielu przewidywało...).

Kontynuujemy prezentację dorobku naukowego konferencji poświęconej europejskiemu bezpieczeństwu i przeciwdziałaniu związanym z tym zagrożeniami (prezentację, dodajmy, rozpoczętą jeszcze w numerze poprzednim); ale oddajemy ponadto łamy innej konferencji zorganizowanej pod auspicjami EWSPiA w 2016 roku, która tym razem odbyła się w dość niecodziennym miejscu – bo w gościnnych wnętrzach stołecznego, prywatnego teatru. Jej tytuł brzmiał: „Problemy prawne wspólnot mieszkaniowych – wybrane zagadnienia praktyczne na przykładzie sporu Teatru Kamienica”. Konferencja postawiła sobie za cel połączenie rozważań teoretycznych właśnie z rzezoną praktyką funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych – angażując w to ambitne przedsięwzięcie również licznych studentów EWSPiA.

Jerzy J. Wiatr , Bezpieczeństwo narodowe w niebezpiecznym świecie	5
Waldemar Gontarski , Brexit pełny lub niepełny	14
Małgorzata Zarychta-Surówka , Ubezpieczenia od wypadków przy pracy i chorób zawodowych	22
Małgorzata Kubacka , Ochrona prawna właścicieli nieruchomości	30
Aneta Miechowicz , Wspólnota mieszkaniowa jako strona postępowania w postępowaniu administracyjnym w aspekcie prawa budowlanego	44
Jakub Spurek , Zaskarżanie uchwał wspólnoty mieszkaniowej przez właścicieli lokali (art. 25 ustawy o własności lokali)	61
Małgorzata Boczowska , Handel ludźmi na terenie Unii Europejskiej	71
 Recenzje	
Elena Shestopal (red.), New Trends in Russian Political Mentality (Jerzy J. Wiatr)	88
Aleksander Gieysztor, Powstanie warszawskie: Rękopis Aleksandra Gieyszтора: Gross Born listopad-grudzień 1944 r. (Jerzy J. Wiatr)	92

Jerzy J. Wiatr

Bezpieczeństwo narodowe w niebezpiecznym świecie*

„Obowiązki suwerena (czy to będzie monarcha, czy zgromadzenie) wyznacza cel, dla którego została powierzona moc suwerenna, a mianowicie staranie o *bezpieczeństwo ludu*, do czego zobowiązuje suwerena prawo natury...” (Tomasz Hobbes, *Lewiatan*, 1651)

Angielski filozof polityki, baczny obserwator rewolucji angielskiej 1640–1648 i wojny trzydziestoletniej 1618–1648, widział cel i legitymizację władzy państwowej w trosce o zapewnienie państwu i jego mieszkańcom bezpieczeństwa. Suweren, który o to bezpieczeństwo nie potrafi zadbać, traci moralny tytuł do sprawowania władzy (Hobbes, wyd. polskie 1954, s. 297). Mimo że od napisania tych słów minęło ponad czterysta pięćdziesiąt lat, pogląd Hobbesa nie stracił znaczenia. Ciężkie doświadczenia poprzedniego stulecia szczególnie mocno ugruntowały w nas przekonanie o znaczeniu bezpieczeństwa narodowego. Nie jest ono po prostu jedną z wartości – jest wartością podstawową, gdyż jego utrata powoduje, że przepadają także inne wartości, których państwo broni lub które promuje.

Bezpieczeństwo narodowe ma dwie strony: zewnętrzną i wewnętrzną. Bezpieczeństwo zewnętrzne oznacza utrzymanie

suwerenności państwa i integralności jego terytorium. Oznacza także chronienie państwa i jego obywateli przed wojną – pod warunkiem wszakże, że możliwe jest obronienie suwerenności i integralności terytorialnej państwa środkami pokojowymi. Gdy staje się to niemożliwe, na władzach państwa spoczywa obowiązek przygotowania kraju do wojny, co z kolei oznacza budowanie własnej siły zbrojnej oraz budowanie skutecznych sojuszy międzynarodowych. Zwłaszcza dla państw słabszych to drugie zadanie ma znaczenie szczególne, o czym Polska dotkliwie przekonała się w 1939 roku. Bezpieczeństwo wewnętrzne to utrzymanie ładu politycznego opartego na prawie, zapobieżenie rozruchom i takim konfliktom wewnętrznym, które prowadzą do anarchii i rozkładu państwa. Dobrze rządzone państwo jest w stanie zapewnić bezpieczeństwo wewnętrzne bez konieczności uciekania się do stosowania przemocy na większą skalę. Z doświadczenia między-

wojennego, a zwłaszcza z tragicznych lat drugiej wojny światowej wynieśliśmy doświadczenie, które na parę dziesięcioleci wyznaczało myślenie znacznej części obywateli naszego państwa. Powojenny układ sił międzynarodowych zapewnił Europie pokój, ale za cenę życia w cieniu zagrożenia nuklearną zagładą i za cenę podporządkowania połowy naszego kontynentu, w tym Polski, hegemonii totalitarnego mocarstwa. Była to bardzo wysoka cena za uniknięcie trzeciej wojny światowej. Dwukrotnie – w latach 1956 i 1981 – nad Polską zawisła bardzo realna groźba militarnej interwencji Związku Radzieckiego, czemu zdołaliśmy zapobiec dzięki dojrzałości narodu i mądrości jego politycznych przywódców. Nasi węgierscy i czechosłowaccy sąsiedzi tego tragicznego scenariusza nie zdołali uniknąć.

Świat powojenny nie był światem bezpiecznym. Wprawdzie w Europie – po raz pierwszy od stuleci – dwa kolejne pokolenia dojrzały bez wojny, ale jej cień wisi nad nami. Literatura i film z tych lat pokazują, jak żywe było poczucie zagrożenia. Zrealizowany w 1959 roku sławny film Stanleya Kramera „Ostatni brzeg” (ang. „On the beach”) pokazywał wizję świata umierającego po nuklearnej zagładzie. W Azji toczyły się kolejne wojny z udziałem wielkich mocarstw: koreańska i dwie kolejne wojny wietnamskie. W 1962 roku konflikt amerykańsko-radziecki spowodowany zainstalowaniem radzieckich wyrzutni raketowych na Kubie postawił świat na krawędzi wojny (Allison 1971). Zimna wojna była konfliktem międzynarodowym o szczególnym charakterze.

Był to totalny konflikt ideologiczny, „walka o duszę ludzkości”, jak ją nazwał prezydent George W.H. Bush. Po jej zakończeniu wierzyliśmy, że nadeszła nowa era – czas pokoju ufundowanego na prawie, poszanowaniu suwerenności i bezpieczeństwie opartym na współdziałaniu państw, między którymi nie było już – jak sądziliśmy – nieprzezwycięzalnych sprzeczności interesów. Dominująca pozycja Stanów Zjednoczonych w świecie rodziła nadzieję, że powstały w tych warunkach ład światowy – *Pax Americana* – zagwarantuje światu bezpieczeństwo. Ćwierć wieku później niewiele z ówczesnego optymizmu pozostało. Zmianie ustroju towarzyszyły – w naszej części Europy – zasadnicze zmiany sytuacji geopolitycznej. Wprowadzając Polskę do NATO i do Unii Europejskiej, zapewniliśmy jej trwałe miejsce w największych w historii międzynarodowych strukturach państw demokratycznych. Wszystko to stwarzało poczucie bezpieczeństwa, jakiego nie znaly poprzednie pokolenia.

Zadajemy sobie dziś pytanie, dlaczego miejsce ówczesnego optymizmu zajęły pesymizm i poczucie niepewności, a nawet zagrożenia. Sondaże opinii sygnalizują wzrost liczby tych, którzy sądzą, że następną wielką wojną nadejdzie za ich życia. To poczucie zagrożenia wykorzystywane jest przez część polityków dla czysto partyjnych celów, choć byłoby nieodpowiedzialną naiwnością do tego tylko sprowadzać całe zagadnienie. Uważam, że na obecną sytuację świata złożyły się trzy wielkie pro-

cesy, między którymi występują wzajemne powiązania.

Pierwszym z nich jest wzrost radykalnego islamizmu, skierowanego przeciw demokratycznemu Zachodowi. Jego korzenie tkwią w historii: w upokarzającej zależności od mocarstw europejskich, a w dwudziestym wieku w tragicznym konflikcie izraelsko-arabskim. Jednostronne wsparcie udzielane przez Stany Zjednoczone Izraelowi zrodziło silną reakcję antyamerykańską w dużej części krajów arabskich (a szerzej w krajach zamieszkałych przez wyznawców islamu). Póki trwała zimna wojna, nastroje te były równoważone przez obawę przed ekspansywną polityką ZSRR, której szczególnie groźnym przejawem była interwencja w Afganistanie (1979), wspierająca niepopularny, bo przeciwstawiający się islamizmowi, skrajnie lewicowy rząd. Po załamaniu się ZSRR na arenie międzynarodowej pozostało tylko jedno mocarstwo światowe – Stany Zjednoczone Ameryki – i przeciw niemu skierowała się nienawiść islamistów. Zamachy 11 września 2001 roku były najbardziej dramatycznym przejawem konfrontacji między radykalizmem islamskim a demokratycznym Zachodem. Tego dnia przewodniczyłem polskiej delegacji na sesji Unii Międzyparlamentarnej w stolicy Burkino Faso. Przemawiając w debacie generalnej kilka godzin po zamachach powiedziałem, że „dziś jak dawniej antyamerykanizm, tak jak antysemityzm, jest znakiem firmowym reżimów totalitarnych i autorytarnych”. Stany Zjednoczone miały wtedy po swojej stronie nie tylko całą wspólnotę państw demokratycznych, ale także Federację Rosyjską, której prezydent, Władimir Putin, pierwszy zatelefonował do swego amerykańskiego odpowiednika z wyrazami solidarności i poparcia.

Zamachy 11 września pokazały trafność przestrogi, którą kilka lat wcześniej sformułował jeden z najbardziej wnikliwych badaczy stosunków międzynarodowych Samuel P. Huntington (1927-2008). Znałem go i pozostawałem z nim w kontakcie przez niemal pół wieku. To właśnie Huntington pierwszy sformułował przestrożę przed możliwym „zderzeniem cywilizacji”, którego najgroźniejszym aspektem byłby ostry konflikt między cywilizacją islamu a obiema cywilizacjami chrześcijańskimi (zachodnią i wschodnią). Huntington jednoznacznie opowiedział się za twardą obroną wartości naszej cywilizacji, ale równie stanowczo przestrzegał przed próbami eksportu naszych wartości i instytucji do obcych nam cywilizacji, zwłaszcza islamskiej (Huntington 1998). Niestety jego przestroga została zignorowana przez Stany Zjednoczone i ich sojuszników. Interwencja USA, Wielkiej Brytanii i ich sojuszników (w tym niestety Polski) w Iraku była nie tylko oczywistym pogwałceniem prawa międzynarodowego, ale także doprowadziła do politycznej klęski. Mam gorzką satysfakcję, gdyż byłem jednym z bardzo nielicznych autorów publicznie przestrzegających przed tą wojną (Wiatr 2002). Moje obawy w pełni się potwierdziły. Pokonanie militarne Iraku, obalenie i powieszenie irackiego dyktatora Saddama Husajna – nie przyniosły stabilizacji i demokracji w tym kraju ani w całym regionie. Wprost przeciwnie: trzynaście lat później jest oczywiste, że wojna

Iracka była polityczną klęską Stanów Zjednoczonych. Dzisiejszy stan rzeczy na Bliskim Wschodzie i w północnej Afryce jest konsekwencją tej wojny, a także sposobu, w jaki wielkie demokracje zachodnie zareagowały na tzw. arabską wiosnę. W imię wartości demokracji i praw człowieka państwa demokratyczne (zwłaszcza USA i Francja) zaangażowały się w popieranie powstań zbrojnych skierowanych przeciw dyktatorom rządzącym Libią i Syrią. W obu wypadkach przyniosło to groźne skutki: faktyczny rozpad państwa libijskiego i przewlekłą wojnę domową w Syrii. Rosyjska pomoc wojskowa dla syryjskiego prezydenta Baszszara al-Asada prowadzi do stanu, w którym żadna ze stron konfliktu nie ma sił, by go zakończyć zwycięstwem. Konsekwencją takiego przebiegu arabskiej wiosny jest dalsza destabilizacja tego regionu, wojny domowe i eksodus uchodźców szukających w Europie ratunku. Cały ten splot wydarzeń ma swe prąźródło w błędnej polityce USA i ich sojuszników, poczynszy od uderzenia na Irak w marcu 2003 roku. W tym widzę pierwszą – choć nie jedyną – przyczynę tego, że świat jest znacznie bardziej niebezpieczny dziś, niż był na początku stulecia.

Szczególnym aspektem tej sytuacji jest problem uchodźców z Bliskiego Wschodu i północnej Afryki – szukających w Europie nie tylko ratunku przed wojną, ale także lepszych warunków materialnych. Nie ma idealnego rozwiązania tego problemu.

Ani propagowana przez kanclerz Angelę Merkel polityka szeroko otwartych drzwi do państw Unii Europejskiej, ani zalecane przez premiera Viktora Orbána budowanie muru na zewnętrznych granicach UE bynajmniej nie rozwiążą problemu. Opinia publiczna w swej większości jest zaalarmowana skalą migracji, co wykrzystują politycy nacjonalistycznej i populistycznej prawicy. Problem jest poważny – także w aspekcie bezpieczeństwa. Aczkolwiek prawdą jest, że ogromna większość uchodźców nie ma nic wspólnego z terrorystami, to jednak prawdą jest również, że w skupiskach islamskich imigrantów, słabo zintegrowanych z otoczeniem, rodzą się różnego rodzaju patologie, w tym terroryzm. Rozwiązanie problemu wymaga przede wszystkim wygaszenia jego źródła, czyli zakończenia wojen domowych. Tego nie da się osiągnąć bez współdziałania Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych i Federacji Rosyjskiej. Państwa te są w stanie wymusić na zwalczających się stronach zakończenie konfliktów na podstawie kompromisu. Następnie zaś państwa te powinny użyć swych zasobów dla odbudowy zniszczonych wojnami krajów, bez czego zahamowanie fali emigracji, a tym bardziej powrót uchodźców, nie będą możliwe. Jest to zadanie skrajnie trudne, ale nie widzę innego rozwiązania.

Drugą przyczyną obecnego stanu rzeczy jest osłabienie pozycji USA i wcześniejszy niż sądzono kres amerykańskiej hegemonii w świecie. Stany Zjednoczone pozostają najsilniejszym militarnie mocarstwem świata – jedynym mocarstwem, którego wpływy militarne i polityczne rozciągają się na wszystkie kontynenty. Nie są już

jednak tak potężne, jak były wtedy, gdy Zbigniew Brzeziński i Henry Kissinger proklamowali długotrwałą hegemonię amerykańską w świecie (Brzeziński 1997, 2004; Kissinger 1996). Klęska planów USA w Iraku oraz kryzys finansowy 2008 roku (w znacznej mierze spotęgowany wielkimi kosztami ponoszonymi w wyniku tej wojny), wzrost nastrojów antyamerykańskich w świecie, wreszcie kompromitacja etyczna USA spowodowana ujawnieniem nielegalnych i oburzających etycznie metod walki z terroryzmem, w tym stosowanie tortur – wszystko to złożyło się na znaczne osłabienie pozycji USA w świecie. Widzę to jako proces groźny dla świata. Zgadzam się z opinią Zbigniewa Brzezińskiego, że mądre przywództwo amerykańskie byłoby dla świata korzystne. Rzecz jednak w tym, że przywództwo to zawiodło. W 2007 roku Brzeziński nazwał sposób, w jaki George W. Bush pokierował polityką USA – „katastrofalnym” (Brzeziński 2007). Niestety naprawienie skutków tej polityki przekroczyło możliwości jego następcy. Nie jest to bowiem sprawa takiego czy innego prezydenta, lecz tego, jak niemal cała elita polityczna USA postrzega rolę tego mocarstwa w świecie. Wbrew intencjom prowadzi to do osłabienia światowej pozycji USA – co powoduje, że świat staje się mniej bezpieczny. Istotnym elementem tej postawy amerykańskiej elity politycznej jest rozpowszechnione w jej szeregach przekonanie o szczególnej misji USA w świecie: misji szerzenia

wartości demokratycznych i budowania demokratycznych instytucji. „Ameryka – pisze w ostatnio wydanej książce Henry Kissinger – jako uosobienie ludzkiego dążenia do wolności i nieodzowna we współczesnym świecie siła geopolityczna zdolna do obrony wartości humanistycznych musi niezmiennie podążać w obranym kierunku” (Kissinger 2016, s. 349). Brzmi to pięknie, ale realia polityczne są znacznie mniej jednoznaczne. Jak każde wielkie mocarstwo, Stany Zjednoczone realizowały swe cele stosując metody dalekie od wyznawanych wartości i wspierając tak okrutne dyktatury, jak wojskowe reżimy w Chile czy w Argentynie, które mają na sumieniu tysiące ofiar. Poczucie realizowania ideologicznej misji bywa bardzo groźnym doradcą. Prowadzi między innymi do usprawiedliwiania wszystkiego, czego dopuszcza się „jedynie słuszna” strona, i potępiania podobnych działań, gdy dopuszczają się ich inni. Ta podwójna moralność utrudnia budowanie ładu międzynarodowego opartego na kompromisach.

Trzecią przyczyną zmiany sytuacji międzynarodowej jest zwiększona rola mocarstw regionalnych, szczególnie Chin na Dalekim Wschodzie, Rosji na obszarach byłego ZSRR czy Niemiec w Europie. Wzrost pozycji tych mocarstw (a także innych, na przykład Indii w regionie południowo-wschodniej Azji) wynika z nakładania się na siebie dwóch procesów: wzrostu ich własnych sił oraz osłabienia światowej pozycji USA. Ewolucja ładu

światowego idzie w kierunku odtworzenia wielobiegunowej struktury stosunków międzynarodowych podobnej do tej, która istniała między zakończeniem wojny trzydziestoletniej a początkiem pierwszej wojny światowej. Mówię o ewolucji, nie zaś o powstaniu nowego ładu światowego. Obecna pozycja USA w świecie jest wciąż jeszcze tak silna, że dzisiejsza struktura stosunków międzynarodowych jest czymś pośrednim między typowym ładem wielobiegunowym a ładem opartym na hegemonii jednego supermocarstwa. Dalsza ewolucja stosunków międzynarodowych prowadzić będzie do wzmacniania roli mocarstw regionalnych. Oznacza to pojawianie się kolejnych konfliktów regionalnych. Należy dobrze rozumieć ich istotę. Wbrew temu, co twierdzi wielu polityków i komentatorów, to nie jest powrót do zimnej wojny. Żadne z mocarstw regionalnych nie stawia sobie za cel dominacji światowej. Żadne z nich nie ma koniecznych sił, jeśli nawet chciałyby one dążyć do takiej dominacji. Żadne z tych mocarstw nie ma wreszcie ideologicznych celów podobnych do tych, które leżały u podstaw ekspansjonizmu radzieckiego. Ani Chińska Republika Ludowa, ani Federacja Rosyjska nie mają ideologicznego programu przekształcenia świata na swój obraz i podobieństwo. Nie znaczy to, by nie miały one interesów kolidujących z interesami sąsiadów. Konflikt rosyjsko-ukraiński (podobnie jak wcześniejszy konflikt rosyjsko-gruziński) wynika z jednej strony z ambicji mocarstwowych Rosji, z drugiej zaś strony z nieuregulowanych (lub źle uregulowanych) stosunków narodowościowych w państwach powstałych z rozpadu ZSRR.

Czy konflikty te zagrażają bezpieczeństwu Polski? Bezpośrednio – nie. Uważam za całkowicie bezpodstawne szerzenie

obaw przed rosyjską agresją skierowaną przeciw Polsce, gdyż agresja taka oznaczałaby trzecią wojnę światową. Zagraża nam natomiast to, że jako największe państwo położone na wschodniej flance NATO i Unii Europejskiej jesteśmy bardziej niż inne państwa narażeni na pośrednie konsekwencje dalszego zaostrzenia konfliktu między Federacją Rosyjską a Ukrainą i wspierającymi ją państwami demokratycznego Zachodu.

Konflikt ten nie może zostać rozwiązany w wyniku zwycięstwa jednej strony. Nie ma na to realnych szans, gdyż takie zwycięstwo wymagałoby rzucenia na kolana drugiej strony, a na to nikt nie ma ani sił, ani woli. Rozwiązanie zarówno tego sporu, jak i innych konfliktów regionalnych (w tym syryjskiego) możliwe jest jedynie w drodze kompromisu. Kompromis to – jak mawiał Henry Kissinger – takie rozwiązanie, z którego nikt nie jest w pełni zadowolony. W interesie Polski leży doprowadzenie do kompromisowego rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Nie leży natomiast w polskim interesie narodowym sytuacja, w której Polska ma najgorsze od lat stosunki z Rosją i pogarszające się stosunki z Niemcami – zwłaszcza w sytuacji, gdy między Rosją i Niemcami widoczne jest dążenie do poprawy wzajemnych stosunków. Powtórzę to, co napisałem kilka lat temu. „Realistyczna polityka Polski wobec Rosji nie może opierać się na iluzji całkowitej zbieżności interesów, lecz nie powinna także zakładać jakiegś fundamentalnej i wiecznej sprzeczności podstawowych interesów obu państw” (Wiatr 2012, s. 158). Dodałbym jeszcze jedno. Im bardziej krańcowe stanowisko zajmuje Polska w konflikcie z Rosją, tym słabsza staje się jej pozycja w Unii Europejskiej i w NATO. Gdy na kijowskim Majdanie trwała walka o przyszłość Ukrainy,

Polska wraz z Niemcami i Francją odegrała znaczącą rolę w wypracowaniu pokojowego rozwiązania walki o władzę. Później jednak została wyeliminowana z procesu negocjacji prowadzących do rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Stało się tak dlatego, że stanowisko Polski było i jest bardziej bezkompromisowe, niż stanowisko innych partnerów tego procesu. Nie służy to ani Polsce, ani Ukrainie.

Droga do zapewnienia większego bezpieczeństwa w niebezpiecznym świecie wiedzie przez uporczywe dążenie do kompromisowego rozwiązywania wielkich konfliktów międzynarodowych. Jest to droga trudna, ale nie widzę dla niej realistycznej alternatywy. W znacznie trudniejszych latach zimnej wojny świat zdołał uniknąć katastrofy, gdyż kierujący wielkimi mocarstwami politycy potrafili zdobyć się na rozwiązania kompromisowe. W październiku 1962 roku kryzys rakietowy na Kubie został zażegnany w drodze kompromisu. Związek Radziecki wycofał z Kuby swoje rakiety, a Stany Zjednoczone zobowiązały się do zaprzestania prób obalenia władzy Fidela Castro – i dotrzymały danego słowa. Nie był to łatwy kompromis, ale jaka była wówczas alternatywa?

Drugą stroną omawianego tu zagadnienia jest bezpieczeństwo wewnętrzne, zwłaszcza wewnętrzne bezpieczeństwo Polski. W latach powojennych bezpieczeństwu temu zagrażało istnienie niedemokratycznego systemu politycznego, który nawet po liberalizujących zmianach 1956 roku nie był w stanie zapewnić obywatelom możliwości demokratycznej reprezen-

tacji interesów i rozwiązywania konfliktów społecznych – w znacznej mierze, choć nie wyłącznie – w wyniku narzuconej Polsce zależności od sowieckiego mocarstwa. Powodowało to powtarzające się ostre kryzysy i ciężkie ofiary krwi. Odbudowanie demokracji zrodziło nadzieję na to, że taki stan rzeczy odszedł bezpowrotnie w przeszłość.

Przez ćwierć wieku udawało się nam utrzymać ład wewnętrzny, oparty na prawie i na pokojowym rozwiązywaniu konfliktów społecznych. Nie sprawdziły się więc prognozy i ostrzeżenia, że radykalne reformy gospodarcze mogą doprowadzić do społecznego wybuchu (Przeworski 1995). Polska była traktowana jako wzór dla innych państw dokonujących przemian ustrojowych. Byliśmy dumni z tego, jakim uznaniem Polska cieszyła się wtedy w świecie.

Co się takiego stało, że dzisiaj nasza sytuacja wewnętrzna budzi obawy wielu Polaków, jak również stanowi temat krytycznych ocen międzynarodowych? Myślę, że pogorszenie sytuacji w kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego ma swe źródła w dwóch procesach, które z całą siłą dały o sobie znać w ostatnich czasach. Pierwszym z nich jest wyraźny wzrost liczby agresywnych wystąpień, skierowanych zwłaszcza przeciw mniejszościom etnicznym. Niedawno mój młodszy kolega uniwersytecki został w tramwaju ciężko pobity tylko za to, że rozmawiał po niemiecku. Co najbardziej zatrważające, nikt nie stanął w jego obronie. Prokuratura białostocka nie widzi powodów, by wszcząć postępowanie w sprawie demonstrantów z ONR, skandujących antysemickie hasło, w którym – wzorem niesławnej propagandy marcowej z roku 1968 – słowo „syjoniści” jest kryptonimem oznaczającym Żydów. W Przemyśle, także przy biernej postawie

i milczącym przyzwoleniu władz państwowych, mnożą się ekscesy skierowane przeciw mniejszości ukraińskiej. Paradoksem naszych czasów jest to, że silnemu poparciu udzielanemu przez Polskę Ukrainie w jej konflikcie z Rosją towarzyszy wzrost antyukraińskich nastrojów i wystąpień w Polsce. W części jest to konsekwencja ożywienia pamięci o tradycji nacjonalizmu ukraińskiego, symbolizowanego przez nazwiska Stepana Bandery i Romana Szuchewycza – traktowanych dziś jako bohaterowie narodowi niepodległej Ukrainy, w Polsce zaś pamiętanych jako główni odpowiedzialni za rzezie Polaków na Wołyniu i w innych częściach zachodniej Ukrainy. Nie zmienia to faktu, że wzrost częstotliwości ekscesów antyukraińskich w Polsce, podobnie jak ekscesów antysemickich, rzuca cień na stan bezpieczeństwa wewnętrznego w naszym kraju.

Badania socjologiczne nie potwierdzają przypuszczenia, że postawy nacjonalistyczne cechują większość naszego narodu. Problem tkwi w tym, że działa aktywna mniejszość, dla której agresywny nacjonalizm jest wyznaniem wiary; jeszcze bardziej zaś w tym, że działania owej mniejszości są tolerowane, a niekiedy nawet wspierane przez władze państwowe. Czy tak być musi? Daleki jestem od idealizowania autorytarnych rządów w Polsce po zamachu majowym 1926 roku, ale w tej sprawie sędzę, że warto przypomnieć twardą reakcję rządu na ówczesne działania Obozu Narodowo-Radykalnego. W 1934 organizacja ta została przez rząd zdelegalizowana. Jeśli władze państwowe nie chcą brać

na siebie odpowiedzialności za dalsze pogłębianie konfliktu narodowościowego, muszą zdobyć się na stanowczość w walce z organizacjami skrajnej nacjonalistycznej prawicy. Grozi nam bowiem dalsza eskalacja konfliktów wywoływanych przez skrajnych nacjonalistów, a tym samym – dalsze osłabianie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Drugim źródłem obecnej niekorzystnej sytuacji jest także zaostrenie konfliktu między partiami politycznymi, jakiego nie obserwowaliśmy od narodzin Trzeciej Rzeczypospolitej. Demokracja jest systemem, w którym konflikt polityczny jest czymś normalnym, rozwiązywanym na gruncie prawa i z poszanowaniem racji drugiej strony. Tak było przez ponad ćwierć wieku. Klimat polityczny demokratycznej Polski był klimatem normalnego w demokracji sporu, w którym strony różniąc się szanowały swoje racje i nie kwestionowały patriotyzmu oponentów. Zmieniło się to w czasie obu kampanii wyborczych zeszłego roku – i zatruty owoc tych kampanii ciąży obecnie nad naszym życiem politycznym. Demokracja nie może normalnie funkcjonować, gdy przeciwnikowi zarzuca się brak patriotyzmu, a nawet zdradę. Taka eskalacja wrogości godzi w istotę demokratycznego sporu, a tym samym zagraża stabilności państwa i bezpieczeństwu jego obywateli. Dziś walka o bezpieczeństwo wewnętrzne Polski rozgrywa się głównie w ludzkich głowach. Od stanu

świadomości obywatelskiej będzie zależało to, czy niepokojące zjawiska polityczne ostatnich kilkunastu miesięcy ustąpią, czy też będziemy mieli do czynienia z ich nasileniem.

Zjawiska te są niepokojące, ale jak dotąd nie osiągnęły jeszcze takiej skali, by można było mówić o załamaniu ładu demokratycznego. Jeszcze jest czas, by zawrócić z drogi prowadzącej do eskalacji wewnętrznego konfliktu, a może nawet do przemocy. Odpowiedzialność za zahamowanie tego niebezpiecznego procesu spoczywa przede wszystkim na politykach – zwłaszcza oczywiście tych, którzy rządzą; ale również i tych, którzy stoją na czele opozycji. Jest

to ich odpowiedzialność polityczna i moralna, od której nie będą mogli się uchylić. Nie jest to jednak tylko ich odpowiedzialność. Obok polityków odpowiedzialność za obecny i przyszły stan polskiej demokracji spoczywa na wszystkich, którzy mają wpływ na opinię publiczną – w tym na nas, nauczycielach akademickich, których powołaniem jest nie tylko prowadzenie badań naukowych i przekazywanie wiedzy, ale także wychowywanie młodego pokolenia obywateli demokratycznego państwa. Mamy obowiązek stać po stronie tych wartości demokratycznego obywatelstwa, bez których respektowania państwo nie może zapewnić swym obywatelom bezpieczeństwa wewnętrznego.

- * Jest to przygotowany do druku tekst wykładu inauguracyjnego, wygłoszonego 1 października 2016 roku na uroczystości rozpoczęcia nowego roku akademickiego w Europejskiej Wyższej Szkole Prawa i Administracji w Warszawie.

CYTOWANA LITERATURA:

- Allison Graham T. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston: Little, Brown and Company
- Brzeziński Zbigniew (1997), *Wielka szachownica*, Warszawa: Bertlesman Media
- Brzeziński Zbigniew (2004), *Wybór: dominacja czy przywództwo*, Kraków: Wydawnictwo Znak
- Brzeziński Zbigniew (2007), *Druga szansa*, Warszawa: Świat Książki
- Hobbes Tomasz (1954), *Lewiatan czyli materia, forma i władza państwa kościelnego i świeckiego*, przekład Czesława Znamierowskiego, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe
- Huntington Samuel P. (1998), *Zdarzenie cywilizacji i nowy ład światowy*, Warszawa: Wydawnictwo Literackie Muza
- Kissinger Henry (1996), *Dyplomacja*, Warszawa: Philip Wilson
- Kissinger Henry (2016), *Porządek światowy*, Wołowiec: Wydawnictwo Czarne
- Przeworski Adam i inni (1995), *Sustainable Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press
- Wiatr Jerzy J. (2002), „Konieczna wojna?”, *Przegląd*, 22 września
- Wiatr Jerzy J. (2012), *Polski interes narodowy: refleksje o historii i współczesności*, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN

I. Początek dał Traktat z Lizbony

Wszystko zaczęło się od Traktatu z Lizbony¹, a konkretnie od nowego brzmienia art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej² (dalej: TUE) statuującego uprawnienie państwa członkowskiego do jednostronnego wystąpienia z Unii. Wcześniejsze spory między zwolennikami możliwości jednostronnego wystąpienia a przeciwnikami takiego rozwiązania rozstrzygnął Trybunał Sprawiedliwości (w sprawie brytyjskiej) na niekorzyść tych pierwszych³. Teraz wieloletnie dyskusje dotyczące tego, czy prawo unijne (wcześniej wspólnotowe) umożliwi państwu członkowskiemu jednostronne

wystąpienie z Unii (Wspólnot), nie mają już racji bytu, co akcentuje piśmiennictwo niemieckie⁴. W piśmiennictwie polskim wykładnia art. 50 TUE – i w ogóle TUE po wejściu w życie Traktatu z Lizbony – nie wywoływała większego zainteresowania prawniczego⁵. Wypada tutaj odnotować brak komentarza w języku polskim do tego Traktatu w wersji obowiązującej od dnia 1 grudnia 2009 r., tj. od daty obowiązywania w szczególności art. 50 w obecnym brzmieniu, chociaż przed przystąpieniem Polski do UE mieliśmy trzy komentarze (S. Hambura, M. Muszyński, Traktat o Unii Europejskiej z komentarzem, Bielsko-Biała 2001; Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz, red.

¹ Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569.

² Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30 – ze zm.; art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji obowiązującej od dnia 1 grudnia 2009 r., zmieniony i według numeracji ustalonej przez art. 1 pkt 58 i art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu z Lizbony (Dz.U.UE.C.2007.306.1).

³ Wyrok TS z dnia 5 maja 1981 r., 804/79 Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, teza nr 1 zd. drugie i pkt 17.

⁴ Tak M. Nettesheim, (w:) *Europarecht*, T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, wyd. szóste, Monachium 2014, s. 671, teza nr 40.

⁵ Jedną z nielicznych publikacji nawiązujących do art. 50 TUE jest praca Z. Cieślaka, *Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna*, (w:) *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. nauk. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013 (LEX 2013), s. 109 i n.

K. Lankosz, Warszawa 2003; Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, red. nauk. Z. Brodecki, Warszawa 2002), a później: W. Czaplński, C. Mik, Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz, Warszawa 2005).

II. Komentarz do art. 50 TUE

Notyfikowana Radzie Europejskiej (art. 50 ust. 2 zd. pierwsze) decyzja o wystąpieniu jest jednostronna (ust. 1 art. 50), czyli może być swobodnie podjęta przez Wielką Brytanię, bez jakiegokolwiek prawa do sprzeciwu, czy nawet opóźnienia, ze strony innych podmiotów, poza dwoma terminami wynikającymi z art. 50⁶. Przepisy zawarte w art. 50 określają jedynie procedurę. Państwo występujące nie musi spełniać jakichkolwiek przesłanek prawnomaterialnych z zakresu prawa unijnego⁷ i nie musi uzasadniać notyfikacji⁸. Toteż na początku procesu wystąpienia z UE wystarczy speł-

nić prostą przesłankę proceduralną poprzez dokonanie aktu notyfikacji, czyli powiadomienia. Jest to więc złożenie **jednostronnego oświadczenia woli**.

Istotne są wspomniane dwa terminy (w znaczeniu: okresy) – alternatywne – na dokonanie czynności wystąpienia, przewidziane w przepisie zawartym w art. 50 ust. 3 TUE, w myśl którego traktaty unijne przestają mieć zastosowanie do państwa występującego:

- 1) **'od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu'** (tj. **'umowy określającej warunki [...] wystąpienia'**) – **termin pierwszy; wystąpienie z zawartą umową**, czyli jest to umowa, której dotyczy art. 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁹; dalej TFUE (jej 'zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii'), a to oznacza, że nie można uzasadniać szerszego zakresu takiej umowy niż kompetencje wyłączne Unii (art. 3 ust. 1 TFUE), z powołaniem art. 3 ust. 2 lub 216 ust. 1 TFUE, gdyż art. 50 TUE nie zawiera takiego rozszerzenia, a wręcz akcentuje, że umowa dotyczyć ma 'przyszłych stosunków z Unią' państwa występującego (art. 50 ust. 2 zd. drugie TUE), a nie jednocześnie relacji tego państwa z pozostałymi państwami Unii; czyli nie chodzi o umowę mieszaną, tj. o umowę międzynarodową mieszaną, w której UE jako jedna strona występuje łącznie z państwami członkowskimi; zresztą skoro umowa określająca warunki wystąpienia jest zawierana przez Unię (art. 50 ust. 2 zd. drugie), to siłą rzeczy odpada umowa mieszana;
- 2) **dwa lata po notyfikacji** zamiaru wystąpienia Radzie Europejskiej w przypadku

⁶ Tak J.C. Piris, Which Options Would Be Available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?, (w:) Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU, red. P. J. Birkinshaw, A. Biondi, Kluwer Law International 2016, s. 117; jest to zaktualizowana wersja artykułu pt. Brexit or Britin: is it really colder outside?, dostępnego na stronie internetowej „European issues” n°355 Bis 26th October 2015 (<http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-355-bis-en.pdf>).

⁷ Por. A. Wyrozumska, Withdrawal from the Union, (w:) The European Union after Lisbon. Constitutional Basis, Economic Order and External Action, red. H.J. Blanke, S. Mangiameli, Berlin 2012, s. 363; A. Wyrozumska, (w:) The Treaty on European Union (TEU). A Commentary, Berlin 2013, komentarz do art. 50, s. 1414, teza nr 34; M. Nettesheim, (w:) Europarecht, T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, s. 671, teza nr 39; Z. Cieślak, Konstytucjonalizacja wystąpienia Polski z Unii Europejskiej – problematyka prawna, s. 117 i powołane tam piśmiennictwo.

⁸ Tak A. Wyrozumska, (w:) The Treaty on European Union (TEU). A Commentary, komentarz do art. 50, s. 1406, teza nr 25.

⁹ Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/2 – ze zm.

‘braku’ umowy o wystąpieniu – termin **drugi; wystąpienie bez umowy**, czyli automatycznie („sunset clause”)¹⁰ – chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem podejmie ‘jednomyślnie’ decyzję o przedłużeniu ‘tego okresu’ (ust. 3 *in fine* art. 50), tj. okresu członkostwa (obowiązującego traktatów unijnych względem państwa występującego) i jednocześnie okresu negocjowania umowy określającej warunki wystąpienia.

Możliwość druga jest prosta, tzn. wystarczy, że od notyfikacji minie dwa lata, a Brexit się zmaterializuje.

Za kwestię sporną można uznać odpowiedź na pytanie, czy po dokonaniu notyfikacji nim upłynie któryś z dwóch terminów państwo notyfikujące może odwołać zamiar wystąpienia (odwoływalność; ang. *revocability*). Czy zatem:

- 1) notyfikację można jednostronnie odwołać w każdym czasie, zanim wywoła skutki prawne¹¹, na zasadzie art. 68 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (odwołanie notyfikacji)¹²; czy też:
- 2) notyfikacja jest jednostronnie nieodwoływalna, ponieważ art. 50 TUE stanowi regulację zupełną (z wyjątkiem odesłań w nim sformułowanych) i ma charakter *lex specialis* nie tylko względem ogólnych zasad prawa traktatów (w szczególności art. 68 konwencji wiedeńskiej), ale również względem przepisów unijnego prawa pierwotnego – skoro pomija kwestię odwoływalności notyfikacji, chociaż

zawiera nawet tak szczegółowe unormowania, jak to z art. 50 ust. 4 zd. drugie (sposób określania większości kwalifikowanej Rady na zasadzie odstępstwa) albo z ust. 5 art. 50 (‘jeżeli państwo, które wystąpiło z Unii, zwraca się o ponowne przyjęcie, jego wnioski podlega procedurze, o której mowa w art. 49’); można rozważyć odwoływalność notyfikacji przy zgodzie państw członkowskich (w trybie traktatu zmieniającego – art. 48 TUE).

Jeśli będzie miał zastosowanie termin pierwszy z art. 50 ust. 3 TUE, według zd. drugiego ust. 2 art. 50, umowa określająca warunki ‘wystąpienia’¹³ (ang. *withdrawal*¹⁴; niem. *Austritt*¹⁵) państwa członkowskiego uwzględniać ma ‘ramy jego przyszłych stosunków z Unią’. Taka umowa negocjowana będzie w oparciu o skomplikowaną procedurę określoną w zd. drugim, trzecim i czwartym ust. 2 art. 50. Skomplikowanie tej procedury (wystąpienia z umową) – wynikające nie z jakichś luk bądź szczególnych niejasności w sformułowaniach zawartych w art. 50, ale z niepewności generowanych na kilka sposobów przez te sformułowania, z wyjątkiem ewentualnej niejasności co do możliwości odwołania notyfikacji – logicznie rzecz biorąc ma zniechęcić do decydowania się na wystąpienie z Unii. Zniechęcanie, siłą rzeczy, potęgowane jest niepewnością co do przyszłego systemu

¹³ Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012 P. 0001–0390; Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) – Protokoły – Załączniki – Deklaracje dołączone do Aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła Traktat z Lizbony podpisany w dniu 13 grudnia 2007 roku – Tabele ekwiwalencyjne.

¹⁴ Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001–0390.

¹⁵ Amtsblatt Nr. C 326 vom 26/10/2012 S. 0001–0390.

¹⁰ Tak M. Nettesheim, (w:) *Europarecht*, T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, s. 671, teza 39.

¹¹ A. Wyrozumska, *Withdrawal from the Union*, s. 363; A. Wyrozumska, (w:) *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, komentarz do art. 50, s.1414, teza nr 34.

¹² Dz.U. z 1990 r., poz. 74, nr 439.

prawa brytyjskiego i tamtejszej gospodarki, wynikającą z przestania na prostym wystąpieniu, tj. bez umowy. Dopiero założenie jednostronnej odwoływalności notyfikacji może sprzyjać podejmowaniu pochopnych decyzji o wystąpieniu.

Trudności w wynegocjowaniu umowy o wystąpieniu należy upatrywać w następujących uregulowaniach, powodujących ryzyko prawne, zawartych w art. 50 TUE:

- **po pierwsze**, Rada Europejska wydaje unijnym negocjatorom ‘wytyczne’ (art. 50 ust. 2 zd. drugie TUE) w drodze konsensusu (art. 15 ust. 4), co – dodajmy – oznacza prawo weta dla każdego z pozostałych 27 państw członkowskich;
- **po drugie**, prawo weta przysługuje też Parlamentowi Europejskiemu (art. 50 ust. 2 zd. czwarte *in fine* TUE);
- **po trzecie**, konieczna byłaby jednorodność Rady Europejskiej (jednorodność z art. 50 ust. 3 *in fine*) w odniesieniu do ewentualnego przedłużenia dwuletniego terminu z art. 50 ust. 3, co też daje prawo weta państwom członkowskim, czyli również zmuszałoby Wielką Brytanię do rokowań nie tylko z negocjatorami unijnymi (‘Unia prowadzi negocjacje’ – art. 50 ust. 2 zd. drugie), ale także oddzielnie z każdym z państw członkowskich;
- **po czwarte**, możliwa jest interwencja Trybunału Sprawiedliwości w trybie art. 218 ust. 11 TFUE;
- **po piąte**, możliwe jest zaangażowanie się TS w trybie skargi Komisji ewentualnie kwestionującej zgodność z prawem unijnym ‘wytycznych’ negocjacyjnych wydanych przez Radę Europejską (art. 50 ust. 2 zd. drugie TUE), analogicznie jak to było w wyroku TS w sprawie C-425/13;

- **po szóste**, TS może działać w trybie pre-judycjalnym, a to ze względu na wspomnianą kwestię wycofania notyfikacji (art. 50 ust. 2 zd. pierwsze TUE), nim minie dwuletni termin (art. 50 ust. 3), albo ewentualnie ze względu na możliwość odpowiadania przez Trybunał na pytanie, czy w danym systemie prawo krajowe w postaci ‘wymogów konstytucyjnych’ z art. 50 ust. 1 TUE jest zgodne z prawem unijnym.

III. SIEDEM MOŻLIWYCH OPCJI PO BREXICIE¹⁶

W piśmiennictwie angielskim przedstawiono kilka wyobraźalnych „opcji ram prawnych” („legal framework options”), które miałyby ustanowić stosunki pomiędzy Wielką Brytanią a UE po Brexicie – i skomentowano: „Niestety, żadna z tych opcji nie wydaje się zadowalająca dla Wielkiej Brytanii”¹⁷.

Z dalszych wyjaśnień autora wynika, że chodzi o wspomnianą niepewność prawną, która przekładać się ma na niepewność gospodarczą.

III.1. Umowa określająca warunki wystąpienia państwa członkowskiego z Unii, uwzględniająca ramy jego przyszłych stosunków z Unią – art. 50 ust. 2 TUE

„Podejście sektorowe”¹⁸ – taka miałyby być strategia brytyjskiego rządu w rokowaniach z UE w sprawie umowy o wystąpieniu. Będzie to próba wybierania pomiędzy

¹⁶ J.C. Piris, Which Options Would Be Available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?, s. 117-126.

¹⁷ Ibidem, s. 117.

¹⁸ Ibidem, s. 118.

polityk UE. Zakładałoby to utrzymanie dostępu do rynku wewnętrznego nie we wszystkich dziedzinach, „lecz zgodnie z brytyjskimi interesami gospodarczymi w różnych sektorach, na przykład bez produktów rolnych i rybołówstwa”¹⁹. Wielka Brytania „zdecydowanie” nie chce już dłużej być związana także innymi politykami UE, takimi jak spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna bądź wybrane aspekty polityki społecznej²⁰.

Nawet gdyby Unia zgodziła się na podejście sektorowe, wówczas w zakresie rynku wewnętrznego, który zostałby objęty umową Unia Europejska-Wielka Brytania (dalej: UE-WB), legislacja brytyjska, w celu zachowania jednolitych regulacji dla wszystkich podmiotów gospodarczych na tymże rynku (i związanego z tym bezpieczeństwa prawnego), zobowiązana byłaby podążać za stosownymi aktami prawodawstwa UE (inkorporowanie i egzekwowanie), bez uprawnień do procedowania nad ich przyjęciem; jednocześnie Brytyjczycy będą musieli zaakceptować znaczny wkład finansowy na rzecz Unii, jak pokazują przykłady obecnych wkładów finansowych Norwegii czy Szwajcarii²¹.

III.2. Przyłączenie się Wielkiej Brytanii do Islandii, Lichtensteinu i Norwegii jako członek Europejskiego Obszaru Gospodarczego

„Prostotą” charakteryzowałoby się przystąpienie Wielkiej Brytanii do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)²²;

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Ibidem.

²¹ Ibidem, s. 119.

²² Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym; Dz.U.U.E.L.1994.1.3; dalej: porozumienie o EOG.

ang. European Economic Area (EEA)²³. Organizacja ta obejmuje państwa:

- Unii Europejskiej
- i
- Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (ESWH); ang. European Free Trade Association (EFTA) – stowarzyszenia handlu zagranicznego skupiającego obecnie jedynie Islandię, Liechtenstein, Norwegię i Szwajcarię, która nie należy do EOG.

Porozumienie EOG „umożliwia” trzem państwom (Islandii, Liechtensteinowi i Norwegii) udział w znacznej części unijnego rynku wewnętrznego poprzez korzystanie w dużym stopniu z czterech swobód (art. 26 TFUE), bez jednoczesnych zobowiązań w zakresie innych obszarów, w których funkcjonują polityki UE, takich jak rolnictwo, rybołówstwo, sądownictwo, polityka zagraniczna, itd.²⁴. Jednak słowo „umożliwia” wydaje się tutaj nieodpowiednie, gdyż WB byłaby zobowiązana, na co zresztą wskazuje dosłowne brzmienie art. 26 ust. 2 TFUE, zapewnić swobodny przepływ osób m.in. z pozostałych 27 państw UE, a przecież niechęć Brytyjczyków do tej swobody stanowiła jedną z podstawowych przyczyn wyniku brytyjskiego referendum z 23 czerwca 2016 r., czemu miało przeciwdziałać porozumienie Tusk-Cameron (zawierające klauzulę *self destruct*)²⁵.

Ponadto WB, analogicznie jak w przypadku opcji pierwszej (umowa określająca warunki wystąpienia z UE – art. 50 ust. 2 zd. drugie TUE):

²³ J.C. Piris, Which Options Would Be Available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?, s. 119.

²⁴ Por. ibidem, s. 119 i 120.

²⁵ Nowe porozumienie dla Zjednoczonego Królestwa w ramach Unii Europejskiej; Dz.U.U.E.C.2016.69I.1.

- zobowiązana byłaby podążać za stosownymi aktami prawodawstwa UE (inkorporowanie i egzekwowanie), bez uprawnień do procedowania nad ich przyjęciem – w myśl art. 102 ust. 1 zd. pierwsze porozumienia o EOG, w celu zapewnienia bezpieczeństwa prawnego oraz jednorodności EOG, Wspólny Komitet EOG podejmuje decyzje o wprowadzeniu zmian w załączniku do niniejszego porozumienia możliwie szybko po przyjęciu przez Wspólnotę (obecnie Unię) odpowiedniego nowego prawodawstwa wspólnotowego (unijnego), w celu umożliwienia jednoczesnego stosowania tego prawodawstwa, a także zmienionych załączników do porozumienia; mało tego, zgodnie z art. 93 ust. 2 decyzje państw na forum Komitetu zapadają w trybie porozumienia, przepis ten stanowi bowiem, że Wspólny Komitet EOG podejmuje decyzje na podstawie porozumienia między Wspólnotą (Unią) z jednej strony a państwami EFTA, przedstawiającymi jednolite stanowisko, z drugiej strony;
- jednocześnie musiałaby zaakceptować wniesienie znaczącego wkładu finansowego do budżetu unijnego – „wkładu finansowego o wielkości porównywalnej do wkładu państwa członkowskiego do budżetu UE”²⁶.

Ze względu na ten wkład finansowy oraz obowiązek stosowania prawa unijnego, obie opcje wydają się nie do zaakceptowania przez Brytyjczyków, skoro zaoszczędzenie na tym wkładzie, a przede wszystkim uniezależnienie się od prawa unijnego (odzyskanie pełnej suweren-

ności), miało być celem wystąpienia WB z UE²⁷.

Wreszcie, przyjmując nowe państwo EOG potrzebowałby umowy o przystąpieniu do tej organizacji, która musiałaby zostać zawarta nie tylko przez państwa UE i WB, ale także przez pozostałe państwa członkowskie EOG.

III.3. Przyłączenie się do Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, które Wielka Brytania opuściła w 1973 roku

Wielka Brytania została by, podobnie jak Szwajcaria, członkiem EFTA bez członkostwa w EOG. Biorąc pod uwagę doświadczenia szwajcarskie, brytyjska umowa o wolnym handlu byłaby „praktycznie bezużytecznym tworem”²⁸. Umowa szwajcarska obejmuje bowiem „jedynie kwestie handlu rybami i niektórymi produktami rolnymi (nie są nią objęte inne towary ani usługi). Umowa ta nie ma połączenia ani z EOG, ani z umową o handlu z 1972 roku (modyfikowaną kilka razy) między Szwajcarią a UE”²⁹. Tymczasem cechą charakterystyczną brytyjskiego handlu zagranicznego są usługi (stanowiące dwie piąte tego handlu³⁰). Członkostwo w EFTA jest więc „niewystarczającą odpowiedzią na potrzeby Wielkiej Brytanii”³¹.

III.4. Zawieranie umów sektorowych z Unią Europejską na wzór Szwajcarii

Obecnie Szwajcarię z UE łączy ponad 120 umów, ale nie dotyczą usług. Wielość

²⁷ Ibidem.

²⁸ Tak ibidem, s. 122.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Tak ibidem.

³¹ Ibidem.

²⁶ J.C. Piris, Which Options Would Be Available for the United Kingdom in the Case of a Withdrawal from the EU?, s. 121.

tych porozumień stanowi na tyle skomplikowany system, że Rada we wnioskach przyjętych już w dniu 14 grudnia 2010 r. określiła stosunki ze Szwajcarią jako „wysoko skomplikowane”, niezapewniające niezbędnej „jednorodności”, powodujące „niepewność prawną” – konkludując, że system ten „stał się skomplikowany i niewygodny do zarządzania i najwyraźniej osiągnął swoje granice”³². Umowy te niby oparte są na klasycznym prawie międzynarodowym, czyli Szwajcaria nie podlega orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jednak nie do końca jest to zgodne z rzeczywistością, bowiem „aby móc eksportować do UE, Szwajcaria często jest stawiana *de facto* w tej samej sytuacji, co państwa EFTA i EOG – co oznacza, że musi przestrzegać rozporządzeń i dyrektyw UE (w tym ich interpretacji przez Trybunał Sprawiedliwości UE), choć nie uczestniczy w ich podejmowaniu”³³. Do tego wkład finansowy Szwajcarii do UE wynosi obecnie mniej więcej 55% obecnego wkładu brytyjskiego netto *per capita* do budżetu UE, jej dostęp do rynku wewnętrznego UE jest zaś znacznie węższy niż w przypadku państw EOG i EFTA³⁴. W sumie obecny model szwajcarski dla UE i WB jest nie do przyjęcia³⁵.

III.5. Wielka Brytania negocjuje umowę o wolnym handlu lub umowę stowarzyszenia z UE

Jak zwraca uwagę autor omawianej publikacji, obecnie poza umową z EOG i modelem szwajcarskim w zasadzie nie istnieje

żadna inna umowa, w której Unia Europejska przyznawałaby jakiemuś państwu dostęp do rynku wewnętrznego – i dodaje, że gdyby miano przyznać taki dostęp Wielkiej Brytanii, UE w każdym przypadku wnioskowałaby, aby część jej *acquis* została przyjęta przez WB³⁶.

III.6. Wielka Brytania negocjuje unię celną na wzór istniejącego układu o stowarzyszeniu między Turcją a UE

Taka opcja zdaniem autora tym razem jest nie do przyjęcia dla Londynu, gdyż przy unii celnej WB nie miałyby pełnej swobody przyjmowania własnych taryf celnych, musiałyby bowiem stosować się do decyzji podejmowanych przez UE – to po pierwsze; po drugie, taka umowa nie daje dostępu do rynku wewnętrznego UE i nie obejmuje eksportu usług³⁷.

III.7. Wielka Brytania może stać się wobec UE państwem trzecim, podobnie jak Stany Zjednoczone, Chiny i inne kraje

Tutaj autor wychodzi z założenia, że jeśli nie zostanie wykorzystane „żadne z sześciu powyższych rozwiązań”, to w grę wchodzi jedynie siódme, które oznacza, że „Brexit byłby w pełni zastosowany” („Brexit would then **fully** apply”)³⁸.

³⁶ Tak ibidem, s. 124.

³⁷ Tak ibidem, s. 124.

³⁸ Por. ibidem, s. 125; tak dosłownie J.C Piris, Brexit or Britin: is it really colder outside?, s. 9..

³² Tak ibidem, s. 122 i 123.

³³ Ibidem, s. 122.

³⁴ Ibidem, przyp. nr 39.

³⁵ Por. ibidem, s. 117 i 122.

- * Skrócona wersja wykładu wygłoszonego podczas inauguracji roku akademickiego 2016/2017 na Wydziale Prawa w Londynie – Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji, Londyn, 22 października 2016 roku.

Streszczenie

Brexit może być pełny lub niepełny – tak wynika z treści art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej oraz z dotychczasowych stosunków Unii z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Brexit w pełni zastosowany polegałby na wystąpieniu Wielkiej Brytanii bez umowy, przewidzianej w art. 50 ust. 2 TUE, określającej przyszłe stosunki brytyjsko-unijne. Z kolei Brexit niepełny to zawarcie umowy, która w praktyce oznaczać mogłaby określony udział Wielkiej Brytanii w unijnym rynku wewnętrznym, obowiązek brytyjskiego wkładu finansowego do unijnego budżetu oraz zobowiązanie do przestrzegania prawa unijnego regulującego udział w rynku wewnętrznym bez możliwości wpływania Londynu na kształtowanie *Union acquis*. Taka umowa negocjowana byłaby w oparciu o skomplikowaną procedurę określoną art. 50 ust. 2 TUE. Skomplikowanie tej procedury – wynikające nie z jakichś luk bądź szczególnych niejasności w sformułowaniach zawartych w art. 50, ale z niepewności generowanych na kilka sposobów przez te sformułowania, z wyjątkiem ewentualnej niejasności co do możliwości odwołania notyfikacji zamiaru wystąpienia nim wywoła ona skutek prawny – logicznie rzecz biorąc ma zniechęcić do decydowania się na wystąpienie z Unii. Pod tym względem również Brexit pełny nie przedstawia atrakcyjnej alternatywy ze względu na niepewność co do przyszłego systemu prawa w Wielkiej Brytanii i tamtejszej gospodarki, wynikającą z 'braku' umowy (art. 50 ust. 3 TUE).

Summary

According to the wording of Article 50 of the Treaty on European Union, as well as the existing relations of the EU with third countries and international organisations, Brexit can apply fully or partially. The former would entail withdrawal of the UK from the EU without conclusion of an agreement, envisaged by Article 50(2) TEU, which would govern future UK-EU relations. The latter would, in turn, involve conclusion of an agreement, which in practice could provide the UK with a share in the EU internal market as well as impose a duty on the UK to provide a financial contribution into the EU budget and a commitment to comply with the EU law governing participation in the internal market without the possibility of London influencing the way in which the Union *acquis* is shaped. Such an agreement would be negotiated on the basis of a complicated procedure provided for in Article 50(2) TEU. The complexity of this procedure – resulting not from any particular loopholes or ambiguities in the wording of Article 50 but from uncertainties created by this wording (with the exception of ambiguities as to whether the notification of intention of withdrawal can be revoked before it causes legal effect) – is aimed at discouraging the withdrawal from the EU.

In that regard a full Brexit does not present an attractive alternative due to the uncertainty as to the future legal system in the UK and the local economy, resulting from a lack of an agreement ('failing that') – Article 50(3) TEU.

Cena detal. - 23 zł (z 5% VAT) • nr indeksu 388602

