

## BREXIT i prawa obywateli Unii Europejskiej w Wielkiej Brytanii<sup>1</sup>

### Abstract:

Brexit negotiations regarding rights of the EU citizens are becoming quite unreadable. The question arises as to why in the course of these negotiations the EU and the UK acting in breach of the EU law established that the requirement of 5 year-long stay (necessary to acquire the right of permanent residence)<sup>2</sup> has to be fulfilled prior to the date of withdrawal (according to the Commission)<sup>3</sup> or prior the agreed cut-off date (according to the UK)<sup>4</sup>. At the same time both parties claim the opposite on their websites, namely that the 5 year-long stay requirement does not have to be fulfilled prior to the withdrawal date (according to the Commission)<sup>5</sup> or prior to the cut-off date (according to the UK)<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Jest to przygotowany do druku tekst wykładu inauguracyjnego, ogłoszonego 13 października 2017 r. na uroczystości rozpoczęcia nowego roku akademickiego w Polskim Uniwersytecie na Obczyźnie (PUNO) w Londynie.

<sup>2</sup> Article 16.1.1 *Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council* of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC: 'Union citizens who have resided legally for a continuous period of five years in the host Member State shall have the right of permanent residence there'.

<sup>3</sup> European Commission's draft negotiating directives for Article 50 negotiations with the United Kingdom – Q&A, Brussels, 3 May 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-1183 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1183_en.htm)): „[...] *I. CITIZENS' RIGHTS* [...] *What rights would be protected?* [...] *EU citizens should continue to automatically acquire the right to permanent residence in the UK after legally residing there for a continuous period of five years, even if they moved to the UK less than 5 years before the date of withdrawal*”.

<sup>4</sup> Comparison of EU/UK positions on citizens' rights – 28/09/2017 ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_table\\_citizens\\_rights\\_-\\_third\\_round.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_table_citizens_rights_-_third_round.pdf)), <https://www.gov.uk/government/publications/joint-technical-note-on-the-comparison-of-eu-uk-positions-on-citizens-rights>), 20: „*TOPIC: Residence; DETAIL: Permanent residence; EU POSITION: Conditions for acquiring permanent residence as per Article 16 of Directive 2004/38 (5 years of continuous and lawful residence as a worker/self employed person, student, self sufficient person, or family member thereof), with periods of lawful residence prior to withdrawal date included in the calculation of the five year condition; UK POSITION: Conditions for acquiring permanent residence as per Article 16 of Directive 2004/38 (5 years of continuous and lawful residence as a worker/self employed person, student, self sufficient person, or family member thereof), with pre-cut off date lawful residence included in the calculation of the five year condition*”; 2: „*TOPIC: Personal scope; DETAIL: EU citizens lawfully resident before the cut off date; EU POSITION: Date of UK's withdrawal; UK POSITION: Between the date of A 50 trigger and date of exit*”.

<sup>5</sup> European Commission's draft negotiating directives for Article 50 negotiations with the United Kingdom – Q&A, Brussels, 3 May 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-1183 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1183_en.htm)): „[...] *I. CITIZENS' RIGHTS* [...] *What rights would be protected?* [...] *EU citizens should continue to automatically acquire the right to permanent residence in the UK after legally residing there for a continuous period of five years, even if they moved to the UK less than 5 years before the date of withdrawal*”.

<sup>6</sup> Guidance. Status of EU citizens in the UK: what you need to know (<https://www.gov.uk/guidance/status-of-eu-nationals-in-the-uk-what-you-need-to-know>):

„*People who have been continuously living here for 5 years will be able to apply to stay indefinitely by getting 'settled status'. That means these citizens will be free to live here, have access to public funds and services and [apply for British citizenship](#)*”.

Lead:

Nasz świat mają zmienić 204 wyrazy w języku polski, a 261 w angielskim. Z powodu tych wyrazów – jeśli zmaterializują się – wiadomo, że Europa będzie inna, ale nie wiadomo jaka. Data 30 marca 2019 r. może oznaczać dzień po, w którym samoloty nie będą startować z lotnisk unijnych w kierunku brytyjskim i na odwrót, handel między Unią Europejską (UE) a Wielką Brytanią (WB) zamrze.... Do lamusa historii może przejść bowiem swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału – w tej kolejności gwarantowany przez unijne prawo traktatowe. Powstaje pytanie, miałby to być dzień po czym? Ma to być dzień po zastosowaniu regulacji prawnej mającej być wyrazem demokratycznego charakteru UE<sup>7</sup> z jednej strony, a z drugiej strony – wykonaniem woli biorących udział w brytyjskim referendum z dnia 23 czerwca 2016 r.; „biorących udział”, nie suwerena, gdyż w WB suwerenem (w znaczeniu prawnokonstytucyjnym) nie jest Naród, lecz obowiązuje zasada suwerenności parlamentu (*parliamentary sovereignty*)<sup>8</sup> i wydawałoby się, że referendum nie pasuje do tamtejszego systemu, a wcześniej odbyło się tylko raz, w 1975 r. w kwestii pozostania kraju we Wspólnocie Europejskiej. Chodzi o art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)<sup>9</sup>, w wersji nadanej Traktatem z Lizbony<sup>10</sup>.

## 1.

Artykuł 50 TUE obowiązuje od 1 grudnia 2009 r. i ustanawia uprawnienie **każdego** państwa członkowskiego do **jednostronnego** wystąpienia z Unii w **każdym momencie**. Jest to podstawowa zasada prawa do wystąpienia<sup>11</sup> (*withdrawal*<sup>12</sup>). Do tego dochodzi szereg zasad

---

*People who arrived before the cut-off date, but won't have been here for 5 years when we leave the EU, will be able to apply to stay until they have reached the 5 year threshold. They can then also apply for settled status.*

*People who arrive after the cut-off date will be able to apply for permission to remain after the UK leaves the EU, under the future immigration arrangements for EU citizens.*

*Family dependants who are living with or join EU citizens before the UK's exit will also be able to apply for settled status after 5 years in the UK. In these cases the cut-off date won't apply*".

<sup>7</sup> Por. A. Wyrozumska, (w:) *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Berlin 2103, komentarz do art. 50, s. 1391, teza 7, przyp. nr 12.

<sup>8</sup> Szerzej np. C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution. Text and Materials*, Cambridge 2007, s. 40–76.

<sup>9</sup> Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz.Urz.UE 2016 C 202, s. 13).

<sup>10</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.Urz.UE 2007 C 306, s. 1).

<sup>11</sup> Tak R. Geiger, (w:) *European Union Treaties. A Commentary*, red. R. Geiger, D.E. Khan, M. Kotzur, Monachium 2015, komentarz do art. 50 TUE, teza nr 2 i piśmiennictwo powołane tam w przyp. nr 2; R. Geiger, (w:) *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Kommentar*, red. R. Geiger, D.E. Khan, M. Kotzur, wyd. szóste, Monachium 2017, komentarz do art. 50 TUE, teza nr 2.

<sup>12</sup> Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001–0390.

czysto proceduralnych nastawionych na powodowanie utrudnień w korzystaniu z tego prawa, i jedna przesłanka merytoryczna. Utrudnienia polegają na tym, że chociaż celem każdego prawa (*ratio legis*) jest wprowadzanie pewności – stąd zasada pewności prawa wyprowadzana z *rule of law* – to prawo do wystąpienia jest tak skonstruowane, że na kilka sposobów **wywołuje niepewność**<sup>13</sup>. Stosując porównanie lekarsko-farmakologiczne powiemy, że to tak, jakby wbrew zasadzie przypisywanej Hipokratesowi (*primum non nocere*), lekarz aplikował pacjentowi lekarstwo w pierwszej kolejności po to, aby zaszkodziło mocno (na kilka sposobów).

Projekt analizowanych regulacji powstał w 2000 r., najpierw na potrzeby niedoszej Eurokonstytucji<sup>14</sup>, z myślą „o skręcających na prawo Austriakach” (za sprawą partii Jörga Haidera). Chodziło o to, aby zamiast znoszenia ciężaru rozmaitych sankcji nakładanych na Austrię przez UE, państwo to mogło wyjść z twarzą, a jednocześnie, aby zostało ukarane. „I didn't think that the United Kingdom would use it.” [„Nie sądziłem, że Wielka Brytania z tego skorzysta”] – tak o prawie do wystąpienia mówi twórca projektu art. 50 TUE, nestor brytyjskiej dyplomacji, lord Kerr<sup>15</sup>.

## 2.

Państwo występujące nie musi spełniać jakichkolwiek unijnych przesłanek merytorycznych<sup>16</sup>. Aczkolwiek decyzję o wystąpieniu dane państwo podejmuje **‘zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi’** (art. 50 ust. 1 TUE); jest to jedyna przesłanka merytoryczna (prawnomaterialna) prawa do wystąpienia<sup>17</sup>. W przypadku WB wystąpienie z Unii o tyle jest bardziej zagmatwane, niż miałyby to miejsce w przypadku każdego innego państwa członkowskiego, że WB okazuje się być jednym z „niewielu państw współczesnych o demokratycznym charakterze nieposiadającym konstytucji pisanej”<sup>18</sup>. Toteż przed sądami

---

<sup>13</sup> Szerzej I. Parchimowicz, *Prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej na przykładzie Brexitu*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2017 r., nr 9, passim.

<sup>14</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.Urz.UE 2016 C 202, s.1).

<sup>15</sup> *Article 50 author Lord Kerr: I didn't have UK in mind* (<http://www.politico.eu/article/brexit-article-50-lord-kerr-john-kerr>).

<sup>16</sup> 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*, komentarz do art. 50, s. 1414, teza nr 34 i piśmiennictwo powołane w przyp. nr 120; M. Nettesheim, (w:) *Europarecht*, T. Oppermann, C.D. Classen, M. Nettesheim, wyd. szóste, Monachium 2014, s. 671, teza nr 39; Z. Cieślak, *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, s. 117 i powołane tam piśmiennictwo.

<sup>17</sup> Szerzej I. Parchimowicz, *Prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej na przykładzie Brexitu*, podrozdział „4. Przesłanka prawnomaterialna wystąpienia z UE”.

<sup>18</sup> P. Sarnecki, *Wstęp*, (w:) *Ustawy ustrojowe Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, tł. S. Kubas, Warszawa 2010 (Wydawnictwo Sejmowe), s. 3; por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne*

brytyjskimi zawisł w październiku 2016 r. spór o to, czy decyzja WB o wystąpieniu z UE (notyfikowanie zamiaru wystąpienia w trybie art. 50 TUE) ma być podjęta (przez rząd) z udziałem tamtejszego parlamentu. Pozytywnie na to pytanie odpowiedział zarówno High Court (3 listopada 2016 r.)<sup>19</sup>, jak i Supreme Court (24 stycznia 2017 r.)<sup>20</sup>, wbrew twierdzeniu strony rządowej – m.in. z tego powodu WB notyfikowanie (do Rady Europejskiej) zamiaru wystąpienia opóźniła o kilka miesięcy, a gdy już 29 marca zamiar notyfikowała, zdecydowała się na przedterminowe wybory, co znowu opóźniło rozpoczęcie negocjacji Brexit-owych.

Słowem, jeden bezpośrednio zainteresowany podmiot, czyli WB, spowodował opóźnienie rozpoczęcia negocjacji między Brukselą (UE) a Londynem z ww. dwóch przyczyn o kilka miesięcy, co z punktu widzenia dwóch lat przeznaczonych na te negocjacje, stanowi stosunkowo duży odsetek. Nie pomogło probrytyjskie zachowanie pozostałych 27 państw członkowskich, które skupione w Radzie Europejskiej potrzebowały tylko jednego miesiąca na zebranie się i wydanie **wytycznych negocjacyjnych** (dla unijnych negocjatorów)<sup>21</sup>, bez których nie mogłyby rozpocząć się negocjacje. Mimo to w dniu wygłaszania niniejszego referatu – na rozpoczęcie roku akademickiego 2017/2018 w PUNO – brytyjski minister z powodu opóźnienia negocjacji Brexit-owych nazwał UE wrogiem WB<sup>22</sup>.

### 3.

Brytyjczycy ‘decyzję o wystąpieniu z Unii’ (art. 50 ust. 1) mogli podjąć bez jakiegokolwiek prawa do sprzeciwu wynikającego z regulacji unijnych – czy nawet opóźnienia – ze strony innych podmiotów, poza obowiązkiem przestrzegania dwóch terminów wynikających z art. 50 ust. 3<sup>23</sup>. Istotne są owe dwa alternatywne terminy (w znaczeniu okresy) na dokonanie czynności wystąpienia. W myśl przepisów zawartych w art. 50 TUE, traktaty unijne przestają mieć zastosowanie do państwa występującego: 1) **‘od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu’** (tj. **‘umowy określającej warunki [...] wystąpienia’**) – **termin pierwszy**; 2) **dwa lata po notyfikacji** zamiaru wystąpienia Radzie Europejskiej w przypadku **‘braku’ umowy o wystąpieniu** – **termin drugi**, czyli jest to

---

*współczesnych państw demokratycznych*, LEX 2012, podrozdział „II.1.2. Konstytucja pisana i niepisana”, s. 43 i n.

<sup>19</sup> R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union, par. 111.

<sup>20</sup> R (on the application of Miller and Dos Santos) v Secretary of State for Exiting the European Union and associated references (w szczególności par. 82).

<sup>21</sup> EUCO XT 20004/17 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/pl/pdf>).

<sup>22</sup> „Philip Hammond forced to backtrack after calling EU 'the enemy' as he denies sabotaging talks” (<http://www.telegraph.co.uk/business/2017/10/13/philip-hammond-fights-back-accusations-sabotaging-brexit/>).

<sup>23</sup> 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, London 2016, s. 117.

**wystąpienie bez umowy** – chyba że Rada Europejska w porozumieniu z danym państwem podejmie **‘jednomyślnie’** decyzję o przedłużeniu ‘tego okresu’ (ust. 3 art. 50). Jeśli w ciągu dwóch lat nie udałoby się wynegocjować umowy, np. z tego powodu, że wspomniane wytyczne Rada Europejska wydaje w drodze konsensusu, czyli sprzeciw jednego państwa (spośród 27) może zablokować negocjacje; Rada Europejska może zablokować negocjacje także w czasie ich trwania, poprzez niewydanie **aktualizacji wytycznych**. Oznaczałoby to Brexit „pełny” (bez umowy)<sup>24</sup>, czyli "hard" albo "clean".

Na wypadek „wystąpienia niepełnego”, czyli z **‘umową określającą warunki wystąpienia’** (art. 50 ust. 2 zd. drugie TUE), w piśmiennictwie anglojęzycznym opisano kilka wyobrażalnych „opcji ram prawnych” („legal framework options”), które miałyby ustanowić stosunki pomiędzy WB i UE po Brexicie – a następnie komentuje: „Niestety, żadna z tych opcji nie wydaje się zadowalająca dla Wielkiej Brytanii”<sup>25</sup>.

‘Umowa określająca warunki wystąpienia’ państwa członkowskiego dodatkowo uwzględniać ma **‘ramy jego przyszłych stosunków z Unią’** (art. 50 ust. 2 zd. drugie). Nie będzie to jednak umowa handlowa. Jak wynika z przepisów art. 50 TUE, umowę w sprawie przyszłych stosunków między UE a WB można sfinalizować i zawrzeć dopiero w momencie, gdy WB względem UE stanie się państwem trzecim, jakim jest dzisiaj np. wspomniany Singapur. Taka umowa będzie pewnie wymagała ratyfikacji w pozostałych 27 państwach dzisiejszej Unii<sup>26</sup>. Stąd zasygnalizowany „dzień po”, który może o sobie dać znać nawet przy niepełnym Brexicie, czyli przy wystąpieniu z umową.

#### 4.

„Niepewność powodowana przez przepisy gwarantujące prawo do jednostronnego wystąpienia z Unii stanowi [...] słowo kluczowe w wykładni tego prawa”<sup>27</sup>. Poza tym, że wydawanie wytycznych negocjacyjnych przez Radę Europejską (i ich aktualizowanie) odbywa się *ex consensu*, ryzyko nieprzeprowadzenia negocjacji w ciągu dwóch lat wynika m.in. z mającej tutaj zastosowanie dyspozycji z art. 218 ust. 11 Traktatu o Funkcjonowaniu

---

<sup>24</sup> Tak W. Gontarski, *Brexit pełny lub niepełny* (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), „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2016, nr 4, „Streszczenie” (<http://www.eppism.pl/wp-content/uploads/2017/05/eppism4-2016-fragm-strona.pdf>).

<sup>25</sup> J.C. Piris, *Which Options...*, s. 117.

<sup>26</sup> Por. I. Parchimowicz, *Prawo do wystąpienia z Unii Europejskiej na przykładzie Brexitu*, podrozdział „3. Skomplikowana procedura wystąpienia z UE”.

<sup>27</sup> *Ibidem* (lead).

Unii Europejskiej (TFUE)<sup>28</sup>, w myśl której: **każde z państw członkowskich, Parlament Europejski, Rada lub Komisja mogą wystąpić o opinię Trybunału Sprawiedliwości w sprawie zgodności przewidywanej umowy z traktatami unijnymi, zaś w przypadku negatywnej opinii Trybunału, przewidywana umowa nie może wejść w życie, chyba że nastąpi jej zmiana lub rewizja Traktatów**). Przykładowo, w dniu **16.05.2017 r.** Trybunał Sprawiedliwości (TS) wydał orzeczenie (opinię 2/15) w sprawie paraflowanej **20.09.2013 r.** umowy o wolnym handlu Unia Europejska/Singapur („EUSFTA”) – w reakcji na pytanie Komisji Europejskiej z **16.10.2015 r.** (złożone w trybie art. 218 ust. 11 TFUE), czy Unia posiada kompetencję wymaganą do samodzielnego podpisania i zawarcia umowy o wolnym handlu z Singapurem; orzeczenie to rozstrzyga, iż mamy do czynienia z umową mieszaną<sup>29</sup>, czyli umowa nie może wejść w życie.

Dalej w odniesieniu do niepewności, konieczna byłaby **jednomyślność Rady Europejskiej** w odniesieniu do ewentualnego przedłużenia dwuletniego terminu na dokończenie negocjacji (art. 30 ust. 3 TUE), co daje prawo weta państwom członkowskim (wystarczy, że jedno państwo powie „nie”, a wystąpienie wejdzie w życie bez umowy). Ponadto prawo weta przysługuje Parlamentowi Europejskiemu (umowę o wystąpieniu zawiera się po uzyskaniu zgody PE – art. 50 ust. 2 zd. czwarte).

Umowa o wystąpieniu WB jest obecnie negocjowana w oparciu o skomplikowaną procedurę określoną w zd. drugim, trzecim i czwartym ust. 2 art. 50 TUE. Skomplikowanie tej procedury (wystąpienie z umową) wynika nie z jakichś luk bądź szczególnych niejasności w sformułowaniach zawartych w art. 50 – nie licząc kwestii **możliwości wycofania notyfikacji zamiaru wystąpienia** nim minie dwuletni termin (zanim notyfikacja wywoła skutki prawne)<sup>30</sup> – ale ze wspomnianej niepewności generowanej na kilka sposobów przez te sformułowania. Kontrowersyjna okazuje się jedynie kwestia wycofania, czyli odwołania notyfikacji (odwoływalność; ang. *revocability*). Supreme Court we wspomnianym wyroku

---

<sup>28</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz.UE 2012 C 326, s. 47).

<sup>29</sup> Sentencja: „Przewidywana umowa o wolnym handlu między Unią Europejską a Republiką Singapuru wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji Unii, z wyjątkiem następujących postanowień, które należą do kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi: – [1.] postanowienia sekcji A (Ochrona inwestycji) rozdziału 9 (Inwestycje) w zakresie, w jakim odnoszą się one do inwestycji innych niż bezpośrednio między Unią a Republiką Singapuru; – [2.] postanowienia sekcji B (Rozstrzyganie sporów między inwestorami a państwami) rozdziału 9 oraz – [3.] postanowienia rozdziałów 1 (Cele i ogólne definicje), 14 (Przejrzystość), 15 (Rozstrzyganie sporów między stronami), 16 (Mechanizm mediacji) i 17 (Postanowienia instytucjonalne, ogólne i końcowe) owej umowy, o ile odnoszą się one do postanowień rozdziału 9 w zakresie, w jakim postanowienia owego rozdziału 9 należą do kompetencji dzielonych między Unią a państwami członkowskimi”; w pierwszej kolejności Trybunał wyszedł z założenia, że w celu uznania kompetencji wyłącznej Unii konieczne jest, aby zawarcie umowy mogło „wpływać” na zasady prawa pierwotnego Unii lub <zmieniac ich zakres> w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE”, a w przypadku przedmiotowej umowy tak nie jest (pkt 236).

<sup>30</sup> Szerzej W. Gontarski, op. cit., podrozdział „II. Komentarz do art. 50 TUE”.

(par. 26) powtórzył za High Court, że w tym postępowaniu kwestią bezsporną była nieodwołalność notyfikacji. Jak się wydaje, można rozważyć możliwość wycofania notyfikacji przy zgodzie państw członkowskich (w trybie traktatu zmieniającego), czyli poprzez zmianę art. 50 TUE<sup>31</sup>. Lord Kerr konsekwentnie twierdzi jednak, że dopuszczalne jest odwołanie notyfikacji i wzywa rząd brytyjski, aby skorzystał z takiej możliwości<sup>32</sup>.

## 5.

Rada Europejska **29.04.2017 r.** przyjęła ww. wytyczne negocjacyjne. Akt ten przewiduje „etapowe podejście do negocjacji”<sup>33</sup>. Najpierw ma nastąpić wynegocjowanie kluczowych kwestii dotyczących samego wystąpienia, tj. **„umowy w sprawie warunków uporządkowanego wystąpienia”**<sup>34</sup>; umowa ta w pierwszej kolejności ma regulować status obywateli Unii zamieszkałych w Wielkiej Brytanii (i przedsiębiorstw z państw członkowskich UE działających na terenie Wielkiej Brytanii)<sup>35</sup> oraz zobowiązań, które wzięła na siebie Wielka Brytania jako państwo członkowskie<sup>36</sup>, w tym zobowiązań finansowych<sup>37</sup>. Dopiero później ma nastąpić przejście do rozmów dotyczących „ogólnego rozumienia ram przyszłych stosunków” Unia Europejska/Wielka Brytania (o których mowa w art. 50 ust. 2 zd. 2 TUE), czyli będzie to już „drugi etap negocjacji”<sup>38</sup>. Natomiast „umowa w sprawie przyszłych stosunków między Unią a Zjednoczonym Królestwem jako takim będzie mogła zostać sfinalizowana i zawarta dopiero w momencie, gdy Zjednoczone Królestwo stanie się państwem trzecim”<sup>39</sup>.

---

<sup>31</sup> Por. ibidem oraz powołane tam poglądy o odwoływalności notyfikacji.

<sup>32</sup> Lord Kerr wezwanie do wycofania notyfikacji tłumaczy tym, że rząd brytyjski decydując się na notyfikowanie zamiaru wystąpienia nie oszacował konsekwencji opuszczenia UE przez WB, i jak mówi: "We native Brits are so bloody stupid that we need injections of intelligence. Immigration is what keeps this country running. Evidence-based policy, please" ["My, rodowici Brytyjczycy, jesteście tak cholernie głupi, że potrzebujemy zastrzyków inteligencji. Imigracja umożliwia funkcjonowanie tego kraju. Poproszę o politykę opartą na dowodach"] – *The author of Article 50 wants Theresa May to stop Brexit: 'Disastrous consequences are now becoming ever clearer-every day'* (<http://www.businessinsider.com/author-of-article-50-lord-kerr-stop-brexit-2017-7?IR=T>; Jul. 18, 2017).

<sup>33</sup> Pkt II wytycznych.

<sup>34</sup> Pkt II.5 wytycznych.

<sup>35</sup> Wprowadzenie do wytycznych; zob. szerzej pkt III.8: „Najważniejszą kwestią w negocjacjach będzie uzgodnienie wzajemnych gwarancji, które posłużą ochronie – z chwilą wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii – statusu i praw wynikających z unijnego prawa i przysługujących obywatelom UE i Zjednoczonego Królestwa oraz ich rodzinom, dotkniętym wystąpieniem tego państwa z Unii. Gwarancje takie muszą być skuteczne, możliwe do wyegzekwowania, niedyskryminacyjne i wszechstronne, obejmując m.in. prawo do uzyskania stałego pobytu po upływie nieprzerwanego okresu pięciu lat legalnego pobytu”

<sup>36</sup> Pkt II.4 wytycznych.

<sup>37</sup> Pkt III.10 wytycznych.

<sup>38</sup> Pkt II.5 wytycznych.

<sup>39</sup> Pkt II.5 wytycznych.

## 6.

**13.10. 2017 r.** zakończyła się w Brukseli piąta runda negocjacyjna w sprawie warunków wyjścia WB z Unii. Brak postępu sprawia, że aktualne pozostają wcześniejsze rozbieżności wyszczególnione w tabelach zawierających „Porównanie stanowisk UE/WB w sprawie praw obywateli, stan dzień 28 września 2017 r.”<sup>40</sup> Jak czytamy w pkt 20 tego „Porównania”:

„TOPIC: Residence; DETAIL: Permanent residence; EU POSITION: Conditions for acquiring permanent residence as per Article 16 of Directive 2004/38 (5 years of continuous and lawful residence as a worker/self employed person, student, self sufficient person, or family member thereof), with periods of lawful residence **prior to withdrawal date** included in the calculation of the five year condition; UK POSITION: Conditions for acquiring permanent residence as per Article 16 of Directive 2004/38 (5 years of continuous and lawful residence as a worker/self employed person, student, self sufficient person, or family member thereof), with **pre-cut off date** lawful residence included in the calculation of the five year condition”.

Słowem, wymóg pięciu lat pobytu (konieczny do uzyskania prawa stałego pobytu) musi być spełniony przed datą wystąpienia (stanowisko Komisji) bądź nawet wcześniej (stanowisko WB). Spór dotyczy tego, czy „**datę graniczną**” stanowić ma data wystąpienia WB z UE, jak chce Komisja, czy jakaś (nie sprecyzowana) data umowna między datą notyfikowania zamiaru wystąpienia a wystąpieniem – stanowisko WB<sup>41</sup>. Jednak negocjacje Brexit-owe powinny być prowadzone wg obowiązującego prawa unijnego. Zgodnie z tym prawem, obywatel Unii, który przybędzie do WB na dzień przed ewentualnym wystąpieniem tego kraju z UE, musi być tak traktowany, jakby na drugi dzień Brexit-u nie było. W interesującym nas zakresie istotny jest art. 21 ust 1. TFUE (‘Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania’) znajdujący rozwinięcie w **art. 16 ust. 1 zd. pierwsze dyrektywy**

---

<sup>40</sup> Comparison of EU/UK positions on citizens' rights – 28/09/2017 ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_table\\_citizens\\_rights\\_-\\_third\\_round.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_table_citizens_rights_-_third_round.pdf)), <https://www.gov.uk/government/publications/joint-technical-note-on-the-comparison-of-eu-uk-positions-on-citizens-rights>).

<sup>41</sup> Comparison of EU/UK positions on citizens' rights – 28/09/2017. pkt 2, „TOPIC: Personal scope; DETAIL: EU citizens lawfully resident before the cut off date; EU POSITION: Date of UK's withdrawal; UK POSITION: Between the date of A 50 trigger and date of exit”; por. I. Parchimowicz, *Komisja Europejska i Wielka Brytania versus Komisja Europejska i Wielka Brytania?*, „Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych” 2017, nr 4 (w druku).



**2004/38**<sup>42</sup> ('Obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym Państwie Członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym Państwie'). Tak też ujmuje to Komisja Europejska, ale nie podczas negocjacji z WB, tylko w komunikacie pt. „**Pytania i odpowiedzi dotyczące wytycznych negocjacyjnych**”:

„[...] *I. CITIZENS' RIGHTS* [...] *What rights would be protected? [...] EU citizens should continue to automatically acquire the right to permanent residence in the UK after legally residing there for a continuous period of five years, even if they moved to the UK less than 5 years before the date of withdrawal*”<sup>43</sup>.

Na takiej samej zasadzie prawu unijnemu odpowiadają brytyjskie propozycje, wyrażone m.in. w j. polskim, ale też nie w toku negocjacji, lecz pod adresem internetowym brytyjskiego rządu, zatytułowane jako „**Wskazówki. Status obywateli UE w Zjednoczonym Królestwie – co trzeba wiedzieć**”:

„*Osoby mieszkające w Zjednoczonym Królestwie nieprzerwanie przez pięć lat będą mogły ubiegać się o pobyt stały poprzez uzyskanie 'statusu osoby osiedlonej' (ang. settled status). Oznacza to, że tacy obywatele będą mogli bez przeszkód nadal mieszkać w Zjednoczonym Królestwie, mieć dostęp do funduszy i świadczeń publicznych oraz będą mogli [ubiegać się o obywatelstwo brytyjskie](#).*

*Osoby, które przyjechały przed **datą graniczną** (ang. **cut-off date**), ale w chwili opuszczenia przez nas struktur UE nie mieszkały tutaj przez pięć lat, będą mogły ubiegać się o zezwolenie na pobyt do czasu spełnienia warunku nieprzerwanego zamieszkiwania przez pięć lat. Następnie osoby takie będą mogły ubiegać się o status osoby osiedlonej*

*Osoby, które przyjadą do Zjednoczonego Królestwa po **datce granicznej**, będą mogły ubiegać się o pozwolenie na pobyt w naszym kraju po opuszczeniu przez nas UE na warunkach imigracyjnych uzgodnionych w przyszłości dla obywateli Unii Europejskiej.*

*Członkowie rodzin obywateli UE, którzy mieszkają z nimi przed wyjściem Zjednoczonego Królestwa z UE lub które dołączyły do nich przed naszym wyjściem z UE będą*

---

<sup>42</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG; Dziennik Urzędowy L 158, 30/04/2004 P. 0077 – 0123.

<sup>43</sup> European Commission's draft negotiating directives for Article 50 negotiations with the United Kingdom – Q&A, Brussels, 3 May 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-1183\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1183_en.htm)); szerzej I. Parchimowicz, *Komisja Europejska i Wielka Brytania versus Komisja Europejska i Wielka Brytania?*

także mogły ubiegać się o status osoby osiedlonej po pięciu latach pobytu w Zjednoczonym Królestwie. W tych przypadkach nie będzie miała zastosowania **data graniczna**”<sup>44</sup>.

Tutaj z punktu widzenia prawa Unii wątpliwości może budzić jedynie owa „data graniczna”.

## PODSUMOWANIE

Negocjacje Brexit-owe powinny być prowadzone według obowiązującego prawa unijnego. Zgodnie z tym prawem, obywatel Unii Europejskiej, który przybędzie do Wielkiej Brytanii na dzień przed ewentualnym wystąpieniem tego kraju z Unii, musi być tak traktowany, jakby na drugi dzień Brexit-u nie było. Jednak zarówno unijne, jak i brytyjskie stanowiska negocjacyjne nie uwzględniają tego wymogu. Negocjacje Brexit-owe dotyczące praw obywateli Unii stają się zgoła nieczytelne. Powstaje pytanie, dlaczego Unia Europejska i Wielka Brytania w toku tych negocjacji z naruszeniem prawa unijnego ustalają, że wymóg pięciu lat pobytu (konieczny do uzyskania prawa stałego pobytu)<sup>45</sup> musi być spełniony przed datą wystąpienia (stanowisko Komisji)<sup>46</sup> bądź przed wcześniejszą umowną datą graniczną (stanowisko WB)<sup>47</sup>, zaś na swoich stronach internetowych twierdzą coś przeciwnego – wymóg pięciu lat nie musi być spełniony przed datą wystąpienia (stanowisko Komisji)<sup>48</sup> bądź przed datą graniczną (stanowisko WB)<sup>49</sup>.

---

<sup>44</sup> Wskazówki. Status obywateli UE w Zjednoczonym Królestwie – co trzeba wiedzieć (<https://www.gov.uk/guidance/status-of-eu-nationals-in-the-uk-what-you-need-to-know.pl>); szerzej I. Parchimowicz, *Komisja Europejska i Wielka Brytania versus Komisja Europejska i Wielka Brytania?*

<sup>45</sup> Article 16.1.1 Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC: ‘Union citizens who have resided legally for a continuous period of five years in the host Member State shall have the right of permanent residence there’.

<sup>46</sup> European Commission's draft negotiating directives for Article 50 negotiations with the United Kingdom – Q&A, Brussels, 3 May 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-17-1183\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1183_en.htm)): „[...] I. CITIZENS' RIGHTS [...] What rights would be protected? [...] EU citizens should continue to automatically acquire the right to permanent residence in the UK after legally residing there for a continuous period of five years, even if they moved to the UK less than 5 years before the date of withdrawal”.

<sup>47</sup> Comparison of EU/UK positions on citizens' rights – 28/09/2017 ([https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_table\\_citizens\\_rights\\_-\\_third\\_round.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_table_citizens_rights_-_third_round.pdf)), pkt 20: „TOPIC: Residence; DETAIL: Permanent residence; EU POSITION: Conditions for acquiring permanent residence as per Article 16 of Directive 2004/38 (5 years of continuous and lawful residence as a worker/self employed person, student, self sufficient person, or family member thereof), with periods of lawful residence prior to withdrawal date included in the calculation of the five year condition; UK POSITION: Conditions for acquiring permanent residence as per Article 16 of Directive 2004/38 (5 years of continuous and lawful residence as a worker/self employed person, student, self sufficient person, or family member thereof), with pre-cut off date lawful residence included in the calculation of the five year condition”; pkt 2: „TOPIC: Personal scope; DETAIL: EU citizens lawfully resident before the cut off date; EU POSITION: Date of UK's withdrawal; UK POSITION: Between the date of A 50 trigger and date of exit”.

<sup>48</sup> European Commission's draft negotiating directives for Article 50 negotiations with the United Kingdom –

---

Q&A, Brussels, 3 May 2017 ([http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-17-1183 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1183_en.htm)): „[...] I. CITIZENS' RIGHTS [...] What rights would be protected? [...] EU citizens should continue to automatically acquire the right to permanent residence in the UK after legally residing there for a continuous period of five years, even if they moved to the UK less than 5 years before the date of withdrawal”.

<sup>49</sup> Guidance. Status of EU citizens in the UK: what you need to know (<https://www.gov.uk/guidance/status-of-eu-nationals-in-the-uk-what-you-need-to-know>): „People who have been continuously living here for 5 years will be able to apply to stay indefinitely by getting 'settled status'. That means these citizens will be free to live here, have access to public funds and services and [apply for British citizenship](#).

People who arrived before the cut-off date, but won't have been here for 5 years when we leave the EU, will be able to apply to stay until they have reached the 5 year threshold. They can then also apply for settled status.

People who arrive after the cut-off date will be able to apply for permission to remain after the UK leaves the EU, under the future immigration arrangements for EU citizens.

Family dependants who are living with or join EU citizens before the UK's exit will also be able to apply for settled status after 5 years in the UK. In these cases the cut-off date won't apply”.