

ARTUR KOZŁOWSKI

ORCID: 0000-0003-4386-3343

Uniwersytet Wrocławski

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego

WYROK TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI  
UNII EUROPEJSKIEJ W SPRAWIE NIEZALEŻNOŚCI  
POLSKICH SĄDÓW (SPRAWY POŁĄCZONE C-585/18,  
C-624/18, C-625/18) A KONSTYTUCYJNY WYMÓG  
PRZESTRZEGANIA PRZEZ RZECZPOSPOLITĄ POLSKĄ  
WIĄŻĄCEGO JĄ PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO —  
IMPLIKACJE

Abstrakt: Artykuł 9 Konstytucji RP wraz z art. 2 oraz 91 ust. 1–3 Konstytucji RP tworzą silną i jednoznaczną podstawę do nadania wyrokom TSUE wiążącego charakteru i bezpośredniej skuteczności w sferze prawa krajowego. Moc prawna tego zobowiązania wyrasta z powszechnego prawa międzynarodowego, wzmocnionego konstytucyjnym charakterem przepisów, które odwzorowują go na płaszczyźnie prawa wewnętrznego. Bezpośrednia skuteczność wyroków TSUE w prawie państwa członkowskiego jest wynikiem złożonej wykładni czerpiącej z zespolenia metod językowej, systemowej i celowościowej, z uwzględnieniem zasad dobrej wiary i *pacta sunt servanda*. Bezpośrednia skuteczność wyroku TSUE w prawie krajowym w stopniu najpełniejszym stanowi o wywiązaniu się z zobowiązania o przestrzeganiu przez Rzeczpospolitą Polską wiążącego ją prawa międzynarodowego oraz urzeczywistniania idei demokratycznego państwa prawnego. Niewywiązanie się z obowiązku wykonania wyroku sądu międzynarodowego funkcjonującego w strukturze organizacji międzynarodowej (UE), do której Polska, czerpiąc ze swojej suwerenności, przystąpiła za pośrednictwem zawartych przez siebie umów międzynarodowych, stanowi o odpowiedzialności Rzeczypospolitej Polskiej na gruncie prawa międzynarodowego. Stan ten oznacza naruszenie zobowiązań traktatowych wobec organizacji i wszystkich pozostałych państw członkowskich. Sanowanie tego naruszenia wymagałoby zgody wszystkich państw członkowskich albo na usunięcie podstawy odpowiedzialności w konkretnym przypadku, albo na zmianę prawa unijnego stanowiącego źródło przedmiotowych zobowiązań. Jakkolwiek jednostronne działania RP nie są w stanie wywołać żadnego z tych skutków. W wypadku wdrażania odpowiedzialności międzynarodowoprawnej w pierwszej kolejności przyjmuje ona postać wewnątrzorganizacyjną (na przykład procedura z art. 7 TUE, wyroki i zarządzenia tymczasowe TSUE, kary finansowe). W dalszej kolejności odpowiedzialnością tą rządzią zasady ogólne prawa międzynarodowego. W ostatecznym rozrachunku naruszenie zobowiązania, które zostanie utożsamione z pogwałceniem przedmiotu i celu traktatów konstytuujących UE, może stanowić podstawę wykluczenia

państwa członkowskiego z UE bez jego zgody (art. 60 ust. 2 KWPT) niezależnie od ścieżki wystąpienia z organizacji przewidzianej w art. 50 TUE.

Słowa kluczowe: *pacta sunt servanda*, art. 9 Konstytucji RP, bezpośrednia skuteczność wyroku TSUE, międzynarodowoprawna odpowiedzialność Polski

1. Przedmiotem artykułu jest prezentacja konsekwencji wpływających z wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z dnia 19 listopada 2019 roku opartych na wnioskowaniu, zgodnie z którym przywołane orzeczenie w sprawie niezależności polskich sądów w warunkach jego bezpośredniej skuteczności w polskim porządku prawnym w najpełniejszym stopniu stanowi o wywiązaniu się z konstytucyjnego wymogu przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego. Innymi słowy jest to analiza zmierzająca do zarysowania następstw wyroku TSUE (sądu międzynarodowego) w polskim porządku prawnym w związku z zasadą ogólną prawa międzynarodowego nakładającą na państwa obowiązek wywiązania się ze swoich międzynarodowoprawnych zobowiązań bez powoływania się na przeszkody wynikające z prawa krajowego, przy jednoczesnym uwzględnieniu wewnętrznej ku temu gwarancji w postaci klauzuli wyrażonej w art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: Konstytucja RP).

Tak postawiony problem wymaga przywołania odpowiedniego kontekstu rozważań, na który składają się wątki z zakresu powszechnego prawa międzynarodowego, autonomicznego porządku prawnego, jakim jest prawo Unii Europejskiej (dalej: UE), oraz konstytucyjna regulacja dotycząca relacji między prawem międzynarodowym a prawem krajowym. Zastosowane założenia determinują kierunki wnioskowania, jego granice oraz charakter prawny podstawowej konkluzji i jej szczegółowych rozwinięć.

Pierwszy zasadniczy wymóg zakłada, że zarówno z prawa międzynarodowego publicznego, jak i z prawa wewnętrznego rozwijanego zgodnie z istotą państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) wypływa nakaz bezwzględności wykonania swoich zobowiązań międzynarodowych bądź powstrzymania się przed ich zaciąganiem w złej wierze. Oczywiście należy już w tym miejscu podkreślić, ściśle rzecz ujmując, że konstytucyjna gwarancja wykonania zobowiązania międzynarodowego przez Rzeczpospolitą Polską (dalej: RP) w postaci klauzuli z art. 9 Konstytucji RP („Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego”) stanowi subsydiarne źródło przedmiotowego zobowiązania. Jego pierwotne i autonomiczne źródło wypływa z domeny prawa międzynarodowego i jest bezpośrednim następstwem zasady dobrej wiary i jej korelatów w postaci reguły zgody, *pacta sunt servanda* czy *acta sunt servanda*. W tym znaczeniu na RP ciążyłby obowiązek wykonania w dobrej wierze międzynarodowych zobowiązań nawet w sytuacji zupełnego milczenia Konstytucji RP w przedmiocie międzysystemowych relacji. Przestrzeganie prawa międzynarodowego jest podstawowym obo-

wiązkiem każdego państwa od początku jego istnienia<sup>1</sup>. Źródłem tego zobowiązania jest zatem prawo międzynarodowe, a nie wewnętrzne przepisy konstytucyjne<sup>2</sup>.

Konsekwencją pierwszego wymogu jest nakaz przyjęcia takiego sposobu stanowienia prawa krajowego, jego interpretacji i stosowania, aby wywiązanie się z zobowiązania międzynarodowego w sferze prawa wewnętrznego, jeżeli jest to warunek *sine qua non*<sup>3</sup> spełnienia tego obowiązku, odbywało się, tak długo jak to jest możliwe, w sposób bezkolizyjny, nieprowadzący do naruszenia fundamentów państwa prawa i najefektywniejszy z punktu widzenia pożądanego rezultatu, czyli skonstatowania zachowania zgodnego z międzynarodowoprawnym wzorcem. Jednym z kluczowych warunków uzyskania takiego wyniku jest systemowa perspektywa ujęcia istoty porządków prawa międzynarodowego i krajowego. W sferze wewnętrznej oznacza to konieczność odczytania art. 9 Konstytucji RP w odpowiednim zespoleniu. Składają się nań między innymi przepisy dotyczące państwa prawa (art. 2), prymatu Konstytucji i jej bezpośredniej skuteczności (art. 8), podległości sędziów postanowieniom Konstytucji i ustaw (art. 178 ust. 1), miejsca umów międzynarodowych w sferze źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1, art. 91).

Wydaje się, że kluczowe znaczenie z punktu widzenia doboru odpowiedniego systemowego kontekstu, szczególnie dla rozwiązań przyjmowanych w sferze prawa wewnętrznego, ma uwzględnienie jeszcze jednego założenia. Wpływa ono z zasady rządów prawa, traktowanej jako nadrzędna konstytucyjna metazasada, która musi zawierać taką liczbę szczegółowych dyrektyw postępowania i o takiej treści, także w odniesieniu do relacji międzysystemowych skutkujących w sferze prawa krajowego, jaka jest niezbędna w warunkach danego stanu faktycznego i prawnego, aby w zgodzie z przymiotami odpowiedniości i skuteczności dyrektywy te mogły służyć zachowaniu integralności konstytucji w środowisku potencjalnie ryzykowanych działań interpretacyjnych. Jest to swoisty mechanizm obronny umożliwiający dobór najwłaściwszych środków służących urzeczywistnianiu zdefiniowanych w konstytucji celów, w warunkach zmieniających się stanów faktycznych i prawnych, tak długo jak charakter zasady rządów prawa nie ulegnie zmianie w zgodzie z procedurą ustaloną w samej konstytucji. Bez tego zastrzeżenia zasada rządów prawa staje się iluzoryczna, pozbawiona swej konstytucyjnej mocy.

<sup>1</sup> „Every State has the duty to carry out in good faith its obligations arising from treaties and other sources of international law, and it may not invoke provisions in its constitution or its laws as an excuse for failure to perform this duty” — Draft Declaration on Rights and Duties of States with commentaries, 1949, Article 13, [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/2\\_1\\_1949.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/2_1_1949.pdf) (dostęp: 5.01.2020).

<sup>2</sup> Oczywiście reguły o takim charakterze mogą stanowić jego potwierdzenie, wzmocnienie i punkt zaczepienia dla szeregu działań w sferze wewnętrznej, będących rozwinięciem uprawnień bądź zobowiązań międzynarodowopravných.

<sup>3</sup> Zobowiązania międzynarodowopravné mogą przyjmować albo postać niewymagającą podjęcia działań prawnych bądź faktycznych w sferze krajowej, albo, wręcz przeciwnie, postać wymuszającą podjęcie określonych działań wdrażających w sferze wewnętrznej, bez których nie nastąpi wywiązanie się z obowiązku międzynarodowopravného.

Odnosząc przywołane zastrzeżenie do problemu wywiązania się z zobowiązania międzynarodoprawnego poprzez działania w sferze prawa wewnętrznego, należy stwierdzić, że w wypadku braku konkretnych rozwiązań w tym zakresie niekiedy skuteczność zobowiązania międzynarodowego, w tym także wypływającego z wyroku sądu międzynarodowego, za pośrednictwem regulacji krajowej, a więc pośrednia skuteczność, może być akceptowalnym rozwiązaniem, niekiedy zaś niepożądanym czy wręcz wykluczonym, bo skutkującym względem konstytucji w sposób dezintegrujący. Zatem w warunkach powyższego zastrzeżenia bezpośrednia skuteczność może być *a fortiori* konstytucyjnie preferowanym rozwiązaniem, o ile konstytucja sama uprzednio *expressis verbis* o tym wyraźnie nie rozstrzyga w odrębnych przepisach. Konstytucja RP nie jest tu wyjątkiem i może być pod tym względem badana.

W świetle powyższych rozważań nad niezbędnymi uwarunkowaniami analizy w ostatecznym rozrachunku chodzi o wskazanie i zastosowanie takiej dyrektywy rządzącej implementacją zobowiązania międzynarodoprawnego, która w stopniu najpełniejszym pozwoli na urzeczywistnienie istoty każdej regulacji prawnej, czyli odczucia sprawiedliwości (słuszności) powiązanej z zaufaniem do porządku prawnego<sup>4</sup>.

2. Jest zasadą ogólną prawa międzynarodowego, że wyroki sądów międzynarodowych wiążą strony w sporze. Po stwierdzeniu podstawy jurysdykcyjnej, dopuszczalności skargi i wydaniu wyroku orzeczenie sądu wiąże w rozumieniu prawa międzynarodowego strony postępowania, a jego niewykonanie pociąga za sobą co do zasady odpowiedzialność międzynarodoprawną<sup>5</sup>. Ponieważ prawa i obowiązki potwierdzone wyrokiem mają międzynarodoprawny charakter, można wyróżnić trzy sposoby nadania im skuteczności, czerpiąc z ogólnej, systemowej charakterystyki prawa międzynarodowego: po pierwsze, strony traktatowo ustalają, jaką moc w sferze prawa krajowego ma wyrok sądu międzynarodowego<sup>6</sup>; po drugie, traktat milczy w tym zakresie i strona decyduje się na rozwiązanie bądź zasadniczo monistyczne, bądź, po trzecie, dualistyczne. Oczywiście możliwe są rozwiązania mieszane<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> Zob. C. Perelman, *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959, s. 110–111: „Sprawiedliwość czynu polega na równości traktowania wszystkich członków tej samej kategorii istotnej. Równość ta wynika ze zgodności czynu z prawidłem [...]. Można jedynie wymagać od prawidła, by nie było arbitralne, ale uzasadnione, by wynikało z pewnego systemu normatywnego”. Odrzucenie prawa UE na gruncie Konstytucji RP jest arbitralne. Jego zaś stosowanie jest uzasadnione.

<sup>5</sup> Na przykład art. 59 Statutu MTS.

<sup>6</sup> United Nations Convention on the Law of the Sea, Annex VI, Art. 39, Dec. 10, 1982, S. Treaty Doc. No. 103–39, 1833 U. N. T. S. 570 („[D]ecisions of the [Seabed Disputes] Chamber shall be enforceable in the territories of the States Parties in the same manner as judgments or orders of the highest court of the State Party in whose territory the enforcement is sought”).

<sup>7</sup> Zob. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (art. 9), red. P. Tuleja, Warszawa 2019.

Tytułem przykładu, w sprawie *Medellin* rozpatrywanej przez Sąd Najwyższy USA<sup>8</sup> większość sędziowska opowiedziała się przeciwko bezpośredniej skuteczności wyroków Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: MTS). Podstawą rozstrzygnięcia w przywołanym orzeczeniu stała się analiza charakteru prawnego wyroku MTS w sprawie *Avena (Meksyk v. USA)* w granicach amerykańskiego prawa federalnego na tle międzynarodowej praktyki. Sędziowie tworzący rozstrzygającą większość uznali, że brak jest dostatecznych przesłanek do jednoznacznego zaakceptowania mocy wiążącej wyroków MTS w krajowych porządkach prawnych stron Statutu. Warto jednak przywołać w tym miejscu rozumowanie sędziego Stevensa, który w swoisty sposób zarysował potencjalną przestrzeń dla wewnątrz krajowej skuteczności wyroku MTS, czerpiąc z ewentualnej samowykonalności (*self-executing*) art. 94 ust. 1 Karty ONZ<sup>9</sup>, która jako ratyfikowana za zgodą amerykańskiego Senatu stała się częścią składową „najwyższego prawa tego kraju” (*the supreme Law of the Land*)<sup>10</sup>.

3. Traktaty UE stworzyły *self contained regime*<sup>11</sup> z silnie zarysowaną charakterystyką skuteczności własnych norm. Nie jest to charakterystyka zupełnie nieznaną prawu międzynarodowemu, jednak w wypadku prawa unijnego zyskała ona na swej intensywności.

Uwzględniając cały systemowo-funkcjonalny kontekst traktatów konstytuujących UE, można przyjąć, że stopień pierwszeństwa i bezpośredniej skuteczności prawa unijnego, który wyłania się z samych traktatów i orzecznictwa TSUE, stanowi zasadniczą, akceptowaną przez państwa członkowskie i na ogólnych warunkach prawa międzynarodowego przeciwstawianą im determinantę tego porządku prawnego<sup>12</sup>. Pozwala ona na posługiwanie się w odniesieniu do prawa unijnego pojęciem autonomicznego porządku prawnego w granicach prawa międzynarodowego. Prawo unijne w takiej postaci w relacji do prawa krajowego państwa

<sup>8</sup> *Medellin v. Texas*, 554 U.S. 759 (2008).

<sup>9</sup> J. Stevens, *Concurring in judgment Medellin v. Texas*, 552 U.S. \_\_\_\_ (2008), Supreme Court of the United Nations, No. 06-984, s. 1–3.

<sup>10</sup> U.S. Const., Art. VI, cl. 2.

<sup>11</sup> Por. *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law. Report of the Study Group of the International Law Commission finalized by Martti Koskenniemi*, [https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a\\_cn4\\_l682.pdf](https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_l682.pdf), s. 112–114 (dostęp: 10.02.2020).

<sup>12</sup> Wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 19 listopada 2019 roku w sprawach połączonych C-585/18, C-624/18 i C-625/18, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=220770&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=5537024> (dostęp: 12.02.2020), pkt 156: „W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy przypomnieć, że prawo Unii charakteryzuje się tym, iż pochodzi z niezależnego źródła, jakie stanowią traktaty, że ma pierwszeństwo przed prawem państw członkowskich oraz że wiele przepisów mających zastosowanie do obywateli państw członkowskich i do samych tych państw jest bezpośrednio skutecznych. [...] [opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r., EU:C:2019:341, pkt 109 i przytoczone tam orzecznictwo]”.

członkowskiego daje się opisać językiem monizmu prawniczego z podkreśleniem prymatu tego pierwszego porządku.

W związku ze statusem i rozumieniem bezpośrednio skutecznych przepisów unijnych organy krajowe państwa członkowskiego są zobowiązane do podejmowania wszelkich działań w sferze stanowienia prawa, wyrokowania, wydawania decyzji administracyjnych z uwzględnieniem występującego elementu unijnego<sup>13</sup>.

W odniesieniu do sądów krajowych rozstrzyganie wszelkich kwestii na podstawie prawa wymusza w tym momencie, przy uwzględnieniu krajowego czynnika konstytucyjnego i zasady podziału kompetencji, po pierwsze, przyjmowanie środków zapewniających maksymalny stopień efektywności prawa unijnego w granicach krajowego porządku prawnego państwa członkowskiego poprzez identyfikację wszystkich koniecznych składowych podstawy prawnej niezbędnej przy formułowaniu rozstrzygnięć zgodnie z zasadą rządów prawa, po drugie, wykładnię zgodną prawa wewnętrznego, a w ostatecznym rozrachunku, po trzecie, niestosowanie przepisów prawa krajowego sprzecznych z bezpośrednio skutecznymi przepisami prawa unijnego<sup>14</sup>. W warunkach Konstytucji RP rzecz opisana jest wzorem, którego elementy składowe są jednoznacznie czytelne.

W świetle powyższego wyrok TSUE rozstrzygający spór z zakresu rozumienia<sup>15</sup> przepisów unijnych bezpośrednio skutecznych<sup>16</sup> dzieli w sferze prawa krajo-

<sup>13</sup> Wyrok TSUE, pkt 158: „Zasada ta nakłada zatem na wszystkie organy państw członkowskich obowiązek zapewnienia pełnej skuteczności różnych norm prawa Unii, a prawo państw członkowskich nie może mieć wpływu na skuteczność przyznaną tym różnym normom w obrębie terytorium tych państw (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

<sup>14</sup> *Ibidem*, pkt 160: „Ponadto zgodnie z zasadą pierwszeństwa w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii sąd krajowy, do którego należy w ramach jego kompetencji stosowanie przepisów prawa Unii, jest zobowiązany zapewnić pełną ich skuteczność, w razie potrzeby nie stosując, z własnej inicjatywy, wszelkich sprzecznych z nimi przepisów prawa krajowego, także późniejszych, bez konieczności żądania uprzedniego uchylecia tych przepisów w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie konstytucyjnym ani bez konieczności oczekiwania na takie uchylene (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). 161. W tym względzie każdy sąd krajowy orzekający w ramach swoich kompetencji ma, ściślej rzecz ujmując, jako organ państwa członkowskiego, obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii w ramach toczącego się przed tym sądem sporu (wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

<sup>15</sup> Procedura prejudycjalna w ramach art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE).

<sup>16</sup> Wyrok TSUE, pkt 81–82: „Z powyższego wynika, że niniejsze sprawy mają swe źródło w sytuacjach podlegających prawu Unii, w związku z czym powodowie w postępowaniach głównych mogą zasadnie powoływać się na prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane im w art. 47 karty praw podstawowych. Co się tyczy następnie zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, należy przypomnieć, że postanowienie to ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej w »dziedzinach objętych prawem Unii«, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa



wego państwa członkowskiego przymiot pierwszeństwa, bezpośredniego obowiązku i bezpośredniej skuteczności, ponieważ RP wyraziła zgodę mocą umów międzynarodowych na swe funkcjonowanie w systemie prawnym o takiej właśnie charakterystyce. Bez powiązania pierwszeństwa stosowania z zaakceptowaniem uprzedniego rozstrzygnięcia w sprawie rozumienia prawa unijnego (proces wykładni) zostanie umniejszony bądź zanegowany stopień autonomiczności tego porządku prawnego, zagwarantowany traktatami konstytuującymi UE. Skuteczność wyroku TSUE zbliżona do skuteczności przepisu prawnego stanowiącego podstawę wyrokowania w połączeniu ze skutecznością przepisu prawnego stanowiącego przedmiot wyrokowania jest wnioskiem o inferencyjnym charakterze.

4. Państwo członkowskie UE respektujące warunki swojego członkostwa musi tę skuteczność zaakceptować. Obowiązek ten jest wielowymiarowy i każdorazowo należy go odczytywać w warunkach złożonych rozumowań. Błąd w zakresie wykładni, często izolowanej od oczywistych wymogów systemowych i celowościowych, jest zapowiedzią poważnych problemów praktycznych i zapadania się każdego porządku prawnego.

Analizowany wyrok TSUE został wydany w procedurze prejudycjalnej (orzeczenie wstępne). Stąd zarzut, że udzielona odpowiedź jest skuteczna tylko w konkretnym postępowaniu. Jednak odpowiedź trybunału luksemburskiego jest rozumieniem przepisu unijnego, który musi być skuteczny w odniesieniu do całego porządku prawnego państwa członkowskiego. W tym świetle za prawidłową należy uznać reakcję sądu apelacyjnego w Olsztynie na zarejestrowaną w IX Wydziale Cywilnym Odwoławczym Sądu Okręgowego w Olsztynie sprawę z powództwa jednego z funduszy sekurytyzacyjnych przeciwko Joannie S. o zapłatę (sygn. IX Ca 1302/19). Sąd apelacyjny zwrócił się o odtajnienie list poparcia występujących w procedurze powoływania składu Krajowej Rady Sądownictwa (dalej: KRS), gdyż w ten sposób zgodnie ze wzorcem TSUE starano się sprawdzić, czy w toczącym się postępowaniu może orzekać sędzia wskazany przez KRS, czyli organ również objęty przedmiotowym wzorcem<sup>17</sup>. Zastosowane rozumowanie jest prawidłowe<sup>18</sup>.

---

członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych [wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Komisja/Polska (Niezależność Sądu Najwyższego), C-619/18, EU:C:2019:531, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo]”.

<sup>17</sup> Komunikat rzecznika prasowego sądu okręgowego w Olsztynie z dnia 23 listopada 2019 roku, [https://www.olsztyn.so.gov.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1530:po-wyroku-tsue-sad-nakazuje-przedstawienie-list-poparcia-kandydatow-do-nowej-krs&catid=44:komunikaty-rzeczniow-prasowych&Itemid=162](https://www.olsztyn.so.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1530:po-wyroku-tsue-sad-nakazuje-przedstawienie-list-poparcia-kandydatow-do-nowej-krs&catid=44:komunikaty-rzeczniow-prasowych&Itemid=162) (dostęp: 12.02.2020).

<sup>18</sup> Należy jednak odnieść się do zastrzeżenia związanego z zasadą podziału kompetencji między państwami członkowskimi a UE. Wzorec TSUE jest bezspornie skuteczny w sporach objętych materią unijną. Pozostaje do rozstrzygnięcia, czy z prawa unijnego w powiązaniu z prawem krajowym można wyprowadzić domniemania, że wzorec z tytułu samego wyroku TSUE ma zastosowanie do całej przestrzeni prawnej. Zakres materii przekazanej do wykonywania przez UE jest bardzo szeroki. Zatem prawdopodobieństwo wystąpienia związku jakiejś rozstrzyganej sprawy krajowej z materią unijną jest wysokie. Jednak traktaty unijne wyraźnie wskazują na zróżnicowane

Z drugiej jednak strony brak domniemania na rzecz ogólnej skuteczności prawa UE względem całego porządku prawnego państwa członkowskiego musi być odczytany w granicach konstytucyjnej zasady rządów prawa, aktu przystąpienia do UE oraz domniemania zgodności Konstytucji RP z traktatami unijnymi potwierdzonego wyrokami Trybunału Konstytucyjnego<sup>19</sup>. Czy można twierdzić, że wyrok ma zastosowanie w pełnym zakresie spektrum spraw rozstrzyganych przez sądy krajowe? Wydaje się, że taki dychotomiczny obraz sądownictwa krajowego nie odpowiada wzorcowi konstytucyjnemu państwa prawa, gdyż prowadzi do naruszenia zasady pewności prawnej i zaufania. Rozstrzygnięcie tego dylematu wymaga zatem bezpośredniego przywołania Konstytucji RP. Zasada państwa prawa nie może zakładać, że cele i wartości, które przyświecają porządkowi prawnemu, akceptują również taką jego afunkcjonalną strukturę; jest ona sprzeczna z samą istotą porządku prawnego, który zakłada pewność, zaufanie, niezawisłość sędziego i niezależność sądu jako takiego. Przeciwnie założenie prowadziłoby do rozwiązania, w którym ta sama osoba raz wypełniałaby funkcje organu sędziowskiego z przymiotami niezależności i niezawisłości, a innym razem byłaby objęta zastrzeżeniem braku tych cech.

W związku z koniecznością zapewnienia skuteczności prawu unijnemu w krajowym porządku prawnym, art. 9 Konstytucji RP powinien być interpretowany jako przepis wymuszający najkrótszą ścieżkę rozumowania prowadzącą do wywiązania się z obowiązku międzynarodowoprawnego przy jednoczesnym nienaruszaniu reguł krajowych; jeżeli to jest niemożliwe nawet przy zastosowaniu obopólnie uzgodnionej wykładni<sup>20</sup>, wówczas wywiązanie się z obowiązku wypływającego ze źródeł prawa międzynarodowego zyskuje pierwszeństwo.

Sąd okręgowy w Olsztynie jako pierwszy w rozpatrywanej przez siebie sprawie odwoławczej postawił kwestię bezpośredniego zastosowania wzorca x jako elementu prawa UE koniecznego do ustalenia, czy sąd rozpatrujący spr-

---

podziały kompetencyjne między Unią a państwem członkowskim (art. 3, 4, 6 TfUE). Dlatego nie można wyprowadzić ogólnej skuteczności prawa UE względem całego porządku prawnego państwa członkowskiego. Ponadto Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska nie może przekazać na rzecz organizacji międzynarodowej wszystkich swoich kompetencji (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Wynika z tego, że w teorii i w praktyce jakiś zasób istotnych kompetencji zawsze pozostaje po stronie RP. Sprawy z elementem sporu dotyczącego podziału kompetencji z poziomu *in abstracto* muszą być przekute na poziom *in concreto* w toczących się postępowaniach. Jest zatem prawdą, że sprawy dotyczące organizacji wymiaru sprawiedliwości nie są kompetencją UE, ale zasada praworządności (rządów prawa) już tak. Stąd praktyczny wymiar podziału kompetencji w tym wypadku wyraża się w tym, że państwo członkowskie UE nie jest ograniczone w liczbie proponowanych rozwiązań instytucjonalnych wymiaru sprawiedliwości, ale w czasie swego członkostwa w UE każde z zaproponowanych i wdrożonych rozwiązań musi odpowiadać wzorcowi praworządności zdefiniowanemu na poziomie unijnym drogą traktatową.

<sup>19</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 roku, K 18/04, oraz wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 roku, K 32/09.

<sup>20</sup> Zob. E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa*, cz. I, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 11, s. 4–8, oraz cz. II, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12, s. 4–8.



wę w pierwszej instancji wykazywał cechy organu niezawisłego i niezależnego (kwestia prawidłowego obsadzenia sądu). Nie czekał na wyrok Sądu Najwyższego (dalej: SN)<sup>21</sup>, lecz sam odwołał się do prawa unijnego z wykorzystaniem wykładni TSUE zaprezentowanej w wyroku z dnia 19 listopada 2019 roku<sup>22</sup>. Wyrok interpretacyjny TSUE promieniuje na cały porządek prawny UE. Organy sądowe państw członkowskich w rozpatrywanych przez siebie sprawach mogą odwoływać się do wzorca bezpośrednio z chwilą jego wydania. Sądy polskie na gruncie Konstytucji RP mają w tym zakresie jeszcze literalne wsparcie. Pozwala ono na stworzenie ramowego rozumowania dla przywołanego postępowania sądowego. Sąd stosuje prawo UE w rozumieniu wypływającym z wyroku TSUE<sup>23</sup>. Trybunał wielokrotnie potwierdzał, że jeżeli zaistnieją określone przesłanki i zostanie to skonstatowane przez krajowy organ sądowy, uprawnionym wnioskiem jest odstąpienie od zastosowania przepisu krajowego będącego źródłem regulacji sprzecznej z prawem UE<sup>24</sup>; sąd okręgowy w Olsztynie w przywołanej sprawie dąży zatem do zbadania, czy zaistniały okoliczności stanowiące o naruszeniu wzorca TSUE. Jeżeli odpowiedź byłaby pozytywna, to wówczas powinien odnieść się do kwestii ważności wyroku sądu pierwszej instancji z tytułu wadliwego obsadzenia organu sądowego. Wykazanie naruszenia zaufania jednostek do wymiaru sprawiedliwości poprzez błędy w procesie powoływania KRS (skrócenie konstytucyjnej kadencji organu, trwałe utajnienie list poparcia bądź sprzeczny z duchem zaufania do wymiaru sprawiedliwości sposób wyrażenia poparcia dla poszczególnych kandydatów)<sup>25</sup> wyznaczałoby wówczas dla sądu drogę do skonstatowania naruszenia prawa unijnego, a w konsekwencji niezastosowania prawa krajowego będącego źródłem zachowań, postaw i decyzji sprzecznych z ustalonym unijnym wzorcem (art. 91 ust. 1–3 w zw. z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP).

Należy zwrócić uwagę, że klauzula z art. 9 Konstytucji RP odnosi się do obowiązku przestrzegania wiążącego prawa. Państwo jest związane w płaszczyźnie prawa międzynarodowego, jeżeli w dobrej wierze wyraziło swą zgodę na wy-

<sup>21</sup> Wyrok z dnia 5 grudnia 2019 roku, w którym SN uznał, że Izba Dyscyplinarna SN nie jest sądem w rozumieniu prawa UE, a obecna KRS nie jest organem bezstronnym i niezawisłym, sygn. akt III PO 7/18.

<sup>22</sup> Przy braku powiązania rozpatrywanej sprawy ze sferą rozgraniczenia kompetencji między państwem członkowskim a Unią, sąd samodzielnie uznał, że nie jest możliwe wykazywanie jednocześnie przez organ sądowy objęty zastrzeżeniami wynikającymi ze wzorca TSUE cech organu niezależnego i zależnego, objętego gwarancjami niezawisłości i nieobjętego nimi.

<sup>23</sup> W przedmiotowej sprawie: art. 47 Karty praw podstawowych (dalej: KPP) Unii Europejskiej i art. 9 ust. 1 dyrektywy Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

<sup>24</sup> Zob. przypis 14.

<sup>25</sup> Bez tych przymiotów, będąc obciążona zarzutem obsadzenia swego składu w sposób sprzeczny z Konstytucją RP, KRS nie jest w stanie sformułować prawidłowej opinii, stanowiącej konstytucyjny warunek *sine qua non* skutecznego zastosowania prezydenckiej prerogatywy powołania nowego sędziego (art. 179 Konstytucji RP).

wołanie takiego skutku. Stwierdzenie związania następuje poprzez wyczerpanie przesłanek zdefiniowanych przez prawo międzynarodowe. Prawo krajowe ma tutaj zastosowanie na zasadzie wyjątku<sup>26</sup>. O ile nie zaistnieje przewidziana prawem podstawa do stwierdzenia nieważności lub odstąpienia od umowy (wygaśnięcia), obowiązuje silne domniemanie na rzecz mocy wiążącej międzynarodowoprawnego zobowiązania. Fakt związania się traktatami konstytuującymi UE przez Polskę nie jest kwestionowany. W wypadku prawa UE wyrok TSUE korzysta z domniemania zgodności z podstawą prawną jego działania i wyrokowania. Wyrok TSUE jako wyrok sądu międzynarodowego jest wiążący w płaszczyźnie prawa międzynarodowego i na ogólnych zasadach wymaga podjęcia przewidzianych w nim działań w celu wywiązania się państwa z nałożonego nań obowiązku. Niekiedy wywiązanie się z obowiązku wypływającego z wyroku będzie pociągało za sobą konieczność podjęcia określonych działań w sferze wewnątrz krajowej. Z zasady dobrej wiary wynika, że strona w postępowaniu przed sądem międzynarodowym nie może jednostronnie odstąpić od wykonania wyroku. W wypadku postępowania prejudycjalnego przed Trybunałem Sprawiedliwości strona wnioskująca nie może skutecznie odrzucić wykładni prawa unijnego przedstawionego przez TSUE<sup>27</sup>. O ile nie nastąpi swego rodzaju systemowe rozgrzeszenie państwa członkowskiego w ramach organizacji międzynarodowej, jest ono bezwzględnie zobowiązane do wykonania wyroku. Jednostronne odstąpienie od sentencji wyroku pociąga za sobą odpowiedzialność międzynarodowoprawną.

Przykładem odrzucenia sentencji omawianego wyroku TSUE jest deklaracja organu sądowego objętego kontrolą zgodności ze wzorcem niezależności i niezawisłości o kontynuowaniu swojej działalności orzeczniczej z powołaniem na decyzje walidacyjne innych organów konstytucyjnych<sup>28</sup>. Stanowi to jawne naruszenie art. 9 Konstytucji RP i źródło trwałej odpowiedzialności międzynarodowej (unijnej) państwa członkowskiego. Może też mieć ciąg dalszy w sferze odpowiedzialności związanej z naruszeniem przepisów prawa krajowego.

<sup>26</sup> Artykuł 27 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku (dalej: KWPT): „Strona nie może powoływać się na postanowienia swojego prawa wewnętrznego dla usprawiedliwienia niewykonywania przez nią traktatu. Reguła ta nie narusza w niczym artykułu 46”. Art. 46 KWPT przywołuje jedną z przesłanek nieważności traktatu.

<sup>27</sup> Zob. P. Dąbrowska-Kłosińska, *Skutki wyroków prejudycjalnych TS w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa i Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 12, s. 4–15.

<sup>28</sup> Działania orzecznicze Izby Dyscyplinarnej SN w związku postanowieniem TK z dnia 28 stycznia 2020 roku o „zawieszeniu” skuteczności uchwały trzech połączonych izb SN w związku z podnoszonym „sporem kompetencyjnym”, sygn. akt Kpt 1/20, MP 2020, poz. 103. W takim samym duchu należy ocenić kończące te działania postanowienie TK z dnia 21 kwietnia 2020 roku w sprawie sporu kompetencyjnego między Sejmem RP a Sądem Najwyższym oraz między Prezydentem RP a Sądem Najwyższym (sygn. akt Kpt 1/20) oraz wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2020 roku w sprawie uchwały składu połączonych Izb: Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych Sądu Najwyższego z dnia 23 stycznia 2020 roku, sygn. akt BSA I 4110 1/20.

5. Sytuacja Polski po wyroku TSUE i braku jednoznacznej woli dostosowania się we wszystkich możliwych zakresach do rozstrzygnięcia TSUE przypomina pozycję Włoch po wyroku MTS w sprawie *Niemcy v. Włochy*<sup>29</sup> i odpowiedzi włoskiego Trybunału Konstytucyjnego na działania rządu włoskiego podjęte w związku z potrzebą implementacji rozstrzygnięcia MTS, sprowadzającej się w praktyce do wykazania prymatu prawa krajowego nad prawem międzynarodowym<sup>30</sup>. Twierdzenie o związaniu państwa prawem międzynarodowym, przy jednoczesnym wsparciu tezy o wyższości prawa krajowego, która w praktycznym zastosowaniu oznacza odmowę wywiązania się z zobowiązania międzynarodowego poprzez przyjęcie kolidujących z tym prawem norm krajowych, oznacza trwałą odpowiedzialność międzynarodowoprawną i to na poziomie naruszenia zobowiązań podstawowych, które wiążą się z samym faktem istnienia państw jako podmiotów prawa międzynarodowego<sup>31</sup>. I nie jest tu żadnym skutecznym rozwiązaniem powoływanie się na omnipotencję pojęcia suwerenności jako narzędzia służącego swobodnemu uchylaniu się w sferze wewnętrznej od przyjętych zobowiązań<sup>32</sup>. Suwerenność w płaszczyźnie prawa międzynarodowego w swym ujęciu zewnętrznym (samowładność) jest pojęciem dwubiegunowym. Nawet powołanie się na suwerenność w relacji zewnętrznej z przywołaniem aspektu wewnętrznego (całowładność) nie chroni państwa przed zwrotnym zastosowaniem tożsamej argumentacji o przeciwnym biegunie przez podmioty trzecie, które doświadczają skutków takich postaw, ocenianych przez nie jako naruszające ich interesy, w tym także z naruszeniem norm prawnych. Odpowiedzialność państwa w związku ze stwierdzonym naruszeniem prawa międzynarodowego realizowana byłaby w zgodzie z ogólnymi regułami odpowiedzialności międzynarodowoprawnej za działania sprzeczne z prawem międzynarodowym, poczynając od *lex specialis*, w tym także sankcji zorganizowanych, a kończąc na ogólnych zasadach z uwzględnieniem różnych form samopomocy (retorsje, represalia w swej wyjściowej postaci)<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, I.C.J. Reports 2012, s. 99.

<sup>30</sup> The Constitutional Court, Judgment No. 238, 22.10.2014, [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent\\_judgments/S238\\_2013\\_en.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S238_2013_en.pdf) (dostęp: 12.02.2020).

<sup>31</sup> Draft Declaration on Rights and Duties of States with commentaries..., Article 13; zob. przypis 1. Także art. 27 KWPT.

<sup>32</sup> Draft Declaration on Rights and Duties of States with commentaries..., Article 14: „Every State has the duty to conduct its relations with other States in accordance with international law and with the principle that the sovereignty of each State is subject to the supremacy of international law”. Zawieranie umów międzynarodowych nie jest działaniem wrogim suwerenności państwa, lecz jej rozwinięciem w płaszczyźnie stosunków międzynarodowych (wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie *Wimbledon*). Zatem koncepcja polegająca na odrzuceniu prymatu prawa międzynarodowego jest w tym znaczeniu narzędziem do osłabiania samej suwerenności (i to także w ujęciu wewnętrznym).

<sup>33</sup> Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, 2001 [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf) (dostęp: 12.02.2020).

Należy podkreślić, że zniesienie odpowiedzialności w takim wypadku mogłoby nastąpić, jednak ponownie w zgodzie z regułami prawa międzynarodowego, które zasadniczo wyklucza w tym momencie skuteczność zachowań jednostronnych. Zatem niewykonanie wyroku TSUE, aby nie wywołało po stronie państwa członkowskiego odpowiedzialności prawnej, musiałyby przyjąć postać systemowego uwolnienia od odpowiedzialności za zgodą wszystkich pozostałych państw członkowskich (*consent*)<sup>34</sup>. W wypadku UE jest to nadal teoretycznie możliwe — na podstawie ogólnych uwarunkowań towarzyszących relacji podmioty pierwotne (państwa członkowskie)—podmiot wtórny (organizacja międzynarodowa), jednak z uwagi na wysokie usytuowanie w sferze wartości (potwierdzonych także silną obudową normatywną) zasady praworządności byłoby to szczególnie utrudnione, gdyż musiałyby przyjąć postać zdezwuowania przez „panów traktatów” (państwa członkowskie UE) skutku prawnego wyroku sądu międzynarodowego (TSUE) powołanego do rozstrzygania sporów dotyczących prawa unijnego w warunkach zasadniczo orzeczniczego monopolu<sup>35</sup>.

Wykluczenie odpowiedzialności za podobne działania w przyszłości, o ile potwierdzone naruszenie nie byłoby jednorazowym ekscesem, lecz było wyrazem pewnej trwalszej postawy i wyrażało oczekiwania na przyszłość, musiałyby przyjąć postać zmiany stanu prawnego, stanowiącego podstawę działania UE. I tutaj podobnie, z uwagi na jego zasadniczo traktatowy charakter, jednostronne działania państwa niewykonującego wyroku TSUE nie byłyby w stanie wywołać żadnych trwałych następstw prawnych w obrębie tych podstaw, szczególnie w sferze zobowiązań przeciwstawianych pozostałym państwom członkowskim.

6. Jeżeli zatem nie nastąpi systemowe „rozgrzeszenie” państwa członkowskiego UE z wykorzystaniem unijnych i międzynarodowopravných mechanizmów znoszenia odpowiedzialności, państwo członkowskie UE naruszające swoje zobowiązania poprzez świadome niewykonywanie wyroków TSUE musi liczyć się

<sup>34</sup> *Ibidem*, Article 20, Consent: „Valid consent by a State to the commission of a given act by another State precludes the wrongfulness of that act in relation to the former State to the extent that the act remains within the limits of that consent”.

<sup>35</sup> Z ogólnej charakterystyki sądownictwa międzynarodowego wynika, że teoretycznie rzecz rozpatrując, pozbawienie mocy prawnej wyroku sądu międzynarodowego z uwagi na dobrowolny charakter sądownictwa międzynarodowego wymagałoby zgody wszystkich zainteresowanych państw. Jako podmioty pierwotne w stosunku do organizacji (podmiotu wtórnego), jej organów, w tym organu sądowego, teoretycznie mogłyby jednomyślnie znieść w odniesieniu do określonego państwa członkowskiego skutki wynikające z wydanego orzeczenia. Jest to wniosek wypływający z sumy uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem sądu międzynarodowego. Nad wspólnotą wszystkich państw członkowskich w ramach danej organizacji międzynarodowej nie ma żadnego organu zwierzchniego. Tak wspólnota jest w stanie w ostatecznym rozrachunku zmienić wydzwięk wyroku w odniesieniu do państwa członkowskiego. Jest to ujęcie teoretyczne, pozostające w zgodzie z wszystkimi podstawowymi uwarunkowaniami relacji między podmiotami pierwotnymi a podmiotem wtórnym — organizacją międzynarodową — powołaną przez te podmioty, acz w praktyce niewystępujące, gdyż w warunkach funkcjonowania organizacji międzynarodowej osiągnięcie takiego stanu jest niezmiernie trudne.

ze stopniowalną odpowiedzialnością prawną w ramach danej organizacji. Z uwagi na znaczenie sądowej drogi rozstrzygania sporów w obrębie UE oraz przedmiot wyroku TSUE, czyli ustalenie standardów niezawisłości i niezależności sędziów krajowych, wypełniających również funkcje sędziów unijnych (rozstrzygających na podstawie prawa unijnego), warto zwrócić uwagę na sankcję ostateczną acz hipotetyczną, której zastosowanie uprawdopodobnia jednak ciężar gatunkowy naruszenia prawa unijnego. Trwałe niewykonanie wyroku TSUE poprzez podjęcie w sferze krajowej działań prawnych i faktycznych mających ten skutek systemowo zablokować i dobór narzędzia prawnego, który temu celowi ma służyć, w postaci pozbawienia prawa unijnego jego podstawowych przymiotów, czyli prymatu i bezpośredniej skuteczności w sferze prawa krajowego państwa członkowskiego (poselski projekt ustawy z dnia 12 grudnia 2019 roku; druk nr 69/IX kadencja), czyni z tego naruszenia delikt kwalifikowany, nad którym UE nie będzie mogła już przejść do porządku dziennego<sup>36</sup>. Pozostawienie tego bez odpowiedzi oznaczałoby naruszenie samej istoty dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*) w jego dotychczasowym znaczeniu. Przy założeniu, że UE i jej państwa członkowskie nie będą zainteresowane zmianą istoty prawnej dorobku w tak rewolucyjny sposób i w takim zakresie, ostatecznym mechanizmem obrony UE może wówczas stać się pozbawienie państwa naruszającego w sposób kwalifikowany prawo unijne członkostwa w samej organizacji. Wykluczenie państwa członkowskiego z UE jest konstrukcją prawną wyrastającą z czytelnych przepisów prawa traktatów. Nie wydaje się, aby powszechne prawo traktatów w tej części zostało zastąpione przez swoistą regulację unijną. Stąd przestrzeń do jej zastosowania, z oczywistym zastrzeżeniem, że formuła ta nie ma obligatoryjnego charakteru, jest częścią prawa dyspozytywnego i pozostaje w sferze uznania stron traktatu, które mogą określić zbieg stanu prawnego i faktycznego utożsamić z istotnym naruszeniem postanowień zawartej umowy międzynarodowej. Zastosowanie tej formuły wymagałoby spełnienia szeregu warunków zdefiniowanych w prawie traktatów.

7. Przesłanka do wypowiedzenia traktatów konstytuujących UE w związku z istotnym naruszeniem ich postanowień (w analizowanym przypadku: art. 47 KPP (prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu), art. 4 ust. 3 TUE (zasada lojalnej współpracy), art. 19 TUE (konieczność ustanowienia przez państwo członkowskie środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii), zasada pierwszeństwa prawa unijnego) jest konsekwencją przywołania odpowiednich ram prawnych, w których należy usytuować przedmiotowe traktaty. Ponieważ podstawą działania UE są umowy międzynarodowe, do oceny ich charakteru prawnego mają zastosowanie normy prawa traktatów. Wyrastają one z płaszczyzny międzynarodowego prawa

<sup>36</sup> Ostatecznym momentem zaistnienia takiego deliktu stanie się wejście ustawy w życie (14 lutego 2020 roku) i podjęcie pierwszych kroków w zakresie jej stosowania w części kolidującej z prawem UE.



zwyczajowego. Ich skodyfikowaną postać zawiera KWPT. Reguły temporalne rozstrzygają w konkretnym przypadku o wykorzystaniu któregoś z tych zasobów. Jedna z norm stanowi, że prawo traktatów w znaczeniu tu przywoływanym ma zastosowanie także do umów konstytuujących organizacje międzynarodowe (tu: Unię Europejską) oraz umów zawartych przez państwa członkowskie w ramach danej organizacji, o ile nie wykształciły się swoiste reguły prawa traktatów na poziomie prawa organizacji międzynarodowej (unijne prawo traktatów jako *lex specialis*), które należałoby zastosować w pierwszej kolejności (art. 5 KWPT). Nie ma żadnych jednoznacznych przesłanek wpływających z poziomu autonomii prawa unijnego, które pozwalałyby na wyprowadzenie wniosku, że możliwość powołania się na istotne naruszenie postanowień traktatu została w porządku unijnym wyłączona bądź zmodyfikowana. Zatem prawo UE zarówno zawiera wyraźną klauzulę wypowiedzenia traktatów założycielskich, a w konsekwencji wystąpienia z UE, jak i dopuszcza domyślnie możliwość powołania się na sytuacje nieprzewidziane w samych traktatach założycielskich, a wpływające z powszechnego prawa traktatów, które mogą doprowadzić do odstąpienia od umowy przez zainteresowane strony poprzez uznanie jej za wygasłą w odniesieniu do państwa w sposób istotny naruszającego traktaty założycielskie UE (przy pozostawieniu jej w mocy względem wszystkich pozostałych stron) bądź jej ogólnego wygaszenia względem wszystkich państw<sup>37</sup>. Odpowiednia norma prawa traktatów (odwzorowana w art. 60 KWPT<sup>38</sup>) stanowi, że skutek w postaci wygaśnięcia umowy może być następstwem istotnego naruszenia jej postanowień. Do tej kategorii należy zaś wypowiedzenie (odrzućenie) traktatu z przyczyn nieprzewidzianych przez KWPT albo pogwałcenie postanowienia traktatu istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu uzgodnienia<sup>39</sup>. Uderzenie przez państwo członkowskie UE w sferę prymatu i bezpośredniego skutku prawa unijnego, niewykonywanie wyroków TSUE, podważenie zasad niezależności i niezawisłości sędziowskiej w związku z unijnym kontekstem jednoznacznie uderzają w przedmiot i cele traktatów konstytuujących UE. Na dłuższą metę, w wariacie trwałej postawy, są nie do pogodzenia z istotą prawną UE.

<sup>37</sup> KWPT obok istotnego naruszenia postanowień traktatu (art. 60) jako przesłankę tego rodzaju wyszczególnia także trwałe, nieodwracalne zniknięcie bądź zniszczenie przedmiotu umowy (art. 61) oraz klauzulę radykalnej zmiany okoliczności (*clausula rebus sic stantibus*) — art. 62.

<sup>38</sup> Artykuł 60 ust. 2 KWPT stanowi, że: „Istotne naruszenie traktatu wielostronnego przez jedną ze stron upoważnia: a) pozostałe strony, w drodze jednomyślnego porozumienia, do zawieszenia działania tego traktatu w całości lub w części albo też do spowodowania jego wygaśnięcia: (i) bądź w stosunkach między nimi a państwem winnym naruszenia, (ii) bądź między wszystkimi stronami; b) stronę szczególnie dotkniętą naruszeniem do powołania się na to naruszenie jako podstawę zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunkach między nią a państwem winnym naruszenia; c) każdą stronę, inną niż winne naruszenia państwo, do powołania naruszenia jako podstawy zawieszenia działania traktatu w całości lub w części w stosunku do niej, jeżeli traktat jest tego rodzaju, że istotne naruszenie jego postanowień przez jedną stronę radykalnie zmienia sytuację każdej innej strony w odniesieniu do dalszego wypełniania jej obowiązków wynikających z traktatu”.

<sup>39</sup> Artykuł 60 ust. 3 KWPT.



Otwartą kwestią pozostawałoby w świetle powyższego ustalenie sądowej ścieżki rozstrzygnięcia ewentualnego sporu między stronami traktatu w związku z powołaniem się na okoliczność istotnego naruszenia traktatu jako na przesłankę wypowiedzenia umowy z przyczyn przez nią nieprzewidzianych. Wydaje się, że mimo uderzenia w samą umowę międzynarodową zawartą w niej klauzula jurysdykcyjna ze wskazaniem na właściwość Trybunału Sprawiedliwości nadal byłaby skuteczna<sup>40</sup>.

8. Naruszenie art. 91 ust. 1–3 Konstytucji RP w związku z art. 9 Konstytucji RP poprzez niewykonanie wyroku TSUE (w postaci działań prawodawczych, wykonawczych, sądowych czy *quasi*-sądowych) pociąga za sobą odpowiedzialność w płaszczyźnie krajowej oraz odpowiedzialność międzynarodowoprawną (unijną). Artykuł 9 Konstytucji RP w odniesieniu do zasady *pacta sunt servanda* ma deklaratorywny charakter. Źródłem odpowiedzialności RP jest niewywiązanie się z obowiązku wykonania wyroku sądu międzynarodowego funkcjonującego w strukturze organizacji międzynarodowej (UE), do której Polska, czerpiąc ze swojej suwerenności, przystąpiła za pośrednictwem zawartych przez siebie umów międzynarodowych. Stan ten oznacza naruszenie zobowiązań traktatowych wobec organizacji i wszystkich pozostałych państw członkowskich. Sanowanie tego naruszenia wymagałoby albo zgody wszystkich państw członkowskich na usunięcie podstawy odpowiedzialności w konkretnym przypadku, albo zmiany prawa unijnego stanowiącego źródło przedmiotowych zobowiązań. Jakiegokolwiek jednostronne działania RP nie są w stanie wywołać żadnego z tych skutków. W wypadku wdrażania odpowiedzialności międzynarodowoprawnej w pierwszej kolejności przyjmuje ona postać wewnątrzorganizacyjną (na przykład procedura z art. 7 TUE, wyroki i zarządzenia tymczasowe TSUE, kary finansowe). W dalszej kolejności odpowiedzialnością tą rządzą zasady ogólne prawa międzynarodowego. W ostatecznym rozrachunku naruszenie zobowiązania, które zostanie utożsamione z pogwałceniem przedmiotu i celu traktatów konstytuujących UE, może stanowić podstawę wykluczenia państwa członkowskiego z UE bez jego zgody (art. 60 ust. 2 KWPT)<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> C. Tomuschat, *Article 36*, [w:] *The Statute of International Court of Justice*, red. A. Zimmermann *et al.*, Oxford 2006, s. 622–623.

<sup>41</sup> Wystąpienie państwa członkowskiego z UE na podstawie art. 50 TUE stanowi odrębną konstrukcję prawną.

## COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION'S JUDGEMENT REGARDING THE INDEPENDENCE OF POLISH COURTS (JOINED CASES C-585/18, C-624/18, C-625/18) AND THE CONSTITUTIONAL REQUIREMENT FOR THE REPUBLIC OF POLAND TO COMPLY WITH INTERNATIONAL LAW BINDING ON IT — IMPLICATIONS

### Summary

Article 9 of the Polish Constitution together with Article 2 and Article 91 par. 1–3 of the Polish Constitution create a strong and unambiguous basis for binding character and direct effect of the CJEU judgements in the sphere of national law. The legal force of this obligation arises from general international law, reinforced by the constitutional nature of provisions that reproduce it in the field of internal law. The direct effect of CJEU judgements in the law of a Member State is the result of a complex interpretation derived from the combination of linguistic, systemic, and teleological methods, taking into account the principles of good faith and *pacta sunt servanda*. The direct effect of the judgement of the CJEU in national law to the fullest extent reflects the fulfilment of the commitment to comply with the international law binding Poland and to implement the idea of a democratic state ruled by law. Failure to comply with the obligation to enforce the judgement of an international court operating within the structure of an international organisation (EU), to which Poland, drawing from its sovereignty, has acceded through its international agreements, constitutes a wrongdoing involving the responsibility of Poland under international law. The position concerned implies a breach of treaty obligations towards organisations and all other Member States. To remedy this breach would require either the consent of all Member States to remove the basis of liability in a particular case or a change in the EU law of specified provisions being the source of the obligations in question. Any unilateral actions undertaken by Poland are not able to cause any of these effects. The international legal responsibility takes at first the form of *lex specialis* provided for within the organisation (e.g. procedure under Article 7 TEU, judgements and interim orders of the CJEU, financial penalties). Secondly, this responsibility is then governed by the general principles of international law. So, in the final instance, a breach of an obligation that will be identified with a violation of the object and purpose of the Treaties constituting the EU may be grounds for excluding a Member State from the EU without its consent (Article 60 (2) of the VCLT) apart from the Article 50 TEU realm.

Keywords: *Pacta sunt servanda*, Article 9 of the Polish Constitution, direct effect of the judgement of the CJEU, international legal responsibility of Poland

### BIBLIOGRAFIA

- Dąbrowska-Kłosińska P., *Skutki wyroków prejudycjalnych TS w postępowaniu przed sądami krajowymi w świetle orzecznictwa i Traktatu z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 12.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, (art. 9), red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Łętowska E., *Dialog i metody. Interpretacja w multicyntycznym systemie prawa*, cz. I, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 11, oraz cz. II, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 12.
- Perelman C., *O sprawiedliwości*, Warszawa 1959.
- Tomuschat C., *Article 36*, [w:] *The Statute of International Court of Justice*, red. A. Zimmermann *et al.*, Oxford 2006.