

Zasada *pacta sunt servanda* – uwagi na tle członkostwa Polski w Unii Europejskiej

1. Fundament

Zasada *pacta sunt servanda* stanowi fundament prawa międzynarodowego. Tym samym stanowi fundament Unii Europejskiej dzięki zastosowaniu międzynarodowoprawnej walidacji do konstytuujących ją traktatów. Przekształcenie zasady *pacta sunt servanda* zgodnie z wyobrażeniami polskiego rządu wdrażanymi od 2015 r. w obszarze rządów prawa, które stanowią także jeden z podstawowych elementów składających się na przedmiot i cel unijnej regulacji, wymagałoby zmiany kluczowego paradygmatu prawa międzynarodowego, czyli jego konsensualnego charakteru.

Istota prawna zasady *pacta sunt servanda* może być charakteryzowana poprzez pojęcie zasady ogólnej prawa lub zasady ogólnej prawa międzynarodowego¹. Każda z tych form pozwala na podkreślenie jej normatywnego oraz podstawowego i porządkującego znaczenia w granicach międzynarodowego porządku prawnego. Zasada *pacta sunt servanda* wraz z zasadą dobrej wiary stanowi jego podstawę w tym sensie, że warunkuje obowiązywanie, prawidłową interpretację i stosowanie każdej konsensualnie uzgodnionej normy prawa międzynarodowego (dwustronnej, regionalnej, wielostronnej). Determinuje zarówno początek normatywnej więzi, jak i jej koniec. W takim ujęciu może być motywem rozważań z zakresu prawa traktatów czy sfery zwyczaju międzynarodowego. W swej odmianie (*acta sunt servanda*) również zakorzenionej w dobrej wierze warunkuje skuteczność jednostronnych zobowiązań podmiotów prawa międzynarodowego.

W powyższej formule zasada *pacta sunt servanda* przenika cały porządek prawa międzynarodowego. Proces fragmentacji prawa międzynarodowego, o ile nie prowadzi do wyprowadzenia jego składowych części ściśle poza granice tego porządku

* Dr hab. Artur Kozłowski, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: 0000-0003-4386-3343.

** Dr hab. Agata Wnukiewicz-Kozłowska, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: 0000-0002-4872-3852.

¹ Zob. A. Aust, *Pacta Sunt Servanda*, Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1449?print=pdf> [dostęp 15.03.2022]; R. Hyland, *Pacta sunt servanda: a meditation*, "Virginia Journal of International Law" 1994, vol. 34, s. 405-406, 425-427; I.I. Lukashuk, *The Principle Pacta Sunt Servanda and the Nature of Obligation under International Law*, "American Journal of International Law" 1989, vol. 83, s. 513.

prawnego, nie stanowi zagrożenia dla istoty zasady *pacta sunt servanda* i wpływających z niej następstw. Kluczowe znaczenie w świetle tej zależności ma rola, jaką odgrywa zasada *pacta sunt servanda* w prawie traktatów. Bowiem to właśnie umowy międzynarodowe stanowią współcześnie podstawowe źródło prawa międzynarodowego. W takim charakterze współtworzą narzędzie zarówno integracji, jak i fragmentacji prawa międzynarodowego. Jeśli Unia Europejska działa na podstawie traktatów (umów międzynarodowych) i jako *self-contained regime* dzieli los charakteru prawnego swoich podstaw działania, zasada *pacta sunt servanda* jest częścią prawnego „genotypu” UE i w zespole *lex generalis* z *lex specialis* tworzy tło dla oceny charakteru prawnego więzi między organizacją a jej państwami członkowskimi (stronami traktatów założycielskich UE) oraz między państwami członkowskimi w ramach powziętych zobowiązań traktatowych, stanowiących podstawę działania UE. Te prawne ramy stały się również źródłem zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiotu prawa międzynarodowego, który w suwerenny sposób podjął decyzję o przystąpieniu do Unii Europejskiej. Artykuł 9 Konstytucji RP potwierdza ten skutek i jego następstwa w ujęciu zarówno deklaratywnym (perspektywa prawa międzynarodowego), jak i konstytucyjnym (perspektywa prawa krajowego). Polska jako strona traktatów tworzących Unię Europejską posiada prawa i obowiązki wypływające z zastosowania zasady *pacta sunt servanda* zarówno w wymiarze *lex generalis* (prawo międzynarodowe), jak i *lex specialis* (prawo Unii Europejskiej). Z perspektywy Polski jako państwa członkowskiego UE szczególnie ważne, tak z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, są podstawowe konsekwencje wynikające z zastosowania zasady *pacta sunt servanda* i zagrożenia wynikające z błędnego rozumienia jej istoty prawnej. Rzutują one na pozycję państwa członkowskiego w wielu wymiarach. Determinują jego prawa i obowiązki, nie tylko jako członka społeczności międzynarodowej, ale również w ramach Unii Europejskiej.

Deklaracja praw i obowiązków państw z 1949 r. przyjęta w ramach Komisji Prawa Międzynarodowego (dalej: KPM) odwzorowuje w art. 13 zasadę *pacta sunt servanda*, stanowiąc, że każde państwo ma obowiązek wypełniania w dobrej wierze swoich zobowiązań wypływających z traktatów i innych źródeł prawa międzynarodowego i nie może powoływać się na konstytucję i pozostałe akty prawa wewnętrznego jako na podstawę niewywiązywania się z tego obowiązku². W komentarzu do tego przepisu podkreślono, że mamy w tym wypadku do czynienia z zasadą podstawową (*fundamental principle*)³, co należy odczytywać jako potwierdzenie jej

² *Draft Declaration on Rights and Duties of States* (1949): “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”. Zob. również tożsamy w treści art. 27 KWPT, a także wyrok STSM w sprawie *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory* (Advisory Opinion), “Permanent Court of International Justice” 1932, Series A/B, No. 44, s. 32.

³ “This text was derived from articles 11 and 12 of the Panamanian draft. The phrase «treaties and other sources of international law» was borrowed from the Preamble of the Charter of the United Nations. The first phrase is a re-instatement of the fundamental principle *pacta sunt servanda*. The concluding phrase reproduces the substance of a well known pronouncement by the Permanent Court

obowiązywania w granicach międzynarodowego porządku prawnego w formie zasady ogólnej prawa (międzynarodowego)⁴ lub podstawowej zasady prawa traktatów (*essential treaty law principle*) wypływającej z zasady dobrej wiary⁵. Wzmocnieniem tego wniosku w ramach Deklaracji KPM jest przywołanie tzw. projektu panamskiego, który stał u początku prac nad finalną wersją dokumentu o prawach i obowiązkach państw⁶. W projekcie tym odwołano się do szeregu aktów prawa międzynarodowego, w których można odnaleźć potwierdzenie dla uznania zasady *pacta sunt servanda* za integralną część prawa międzynarodowego na poziomie zasad konstytuujących jego systemowe ramy⁷. Wszystkie one potwierdzają podstawowe znaczenie tej zasady dla całej domeny prawa międzynarodowego, ze szczególnym zaakcentowaniem sfery źródeł prawa międzynarodowego, a w ich obrębie przede wszystkim prawa traktatów⁸. Należy dodać, że prawidłowe odczytanie tak wyodrębnionej zasady ogólnej wymaga w płaszczyźnie podstawowych praw i obowiązków państw powiązania jej z wymogiem utrzymywania przez państwa wzajemnych stosunków w zgodzie z prawem międzynarodowym (zasada rządów prawa w rozumieniu międzynarodowego porządku prawnego), przy założeniu, że suwerenność każdego państwa jest podporządkowana prawu międzynarodowemu⁹. W ten sposób zasada *pacta sunt servanda* zyskuje systemowe wsparcie, tworząc funkcjonalną płaszczyznę dla oceny

of International Justice” (*Draft Declaration on Rights and Duties of States with commentaries*, “Yearbook of the International Law Commission” 1949, s. 288).

⁴ Zob. *Brownlie’s Principles of Public International Law*, by James Crawford, 8th ed., Oxford University Press, Oxford 2012, s. 37.

⁵ Zob. J. Wouters, C. Ryngaert, T. Ruys, G. De Baere, *International Law. A European Perspective*, Hart Publishing, Oxford 2019, s. 158; A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 3rd ed., Cambridge University Press, Cambridge 2013, s. 160.

⁶ *Preparatory Study Concerning a Draft Declaration on the Rights and Duties of States*, Memorandum submitted by the Secretary-General, Fundamental rights and duties of States, Document A/CN.4/2, s. 35-132; *ibidem*, s. 36-37: “11. Observance of Treaties and Sanctity of the Pledged Word. It is the duty of every State to fulfil, in good faith, the obligations arising from public treaties, and to respect the sanctity of the pledged word. 12. Discharge of International Obligations. It is the duty of every State to discharge, in good faith, its obligations under international law, and it may not plead limitations arising out of its own Constitution or its laws as an excuse for failure to discharge this duty. 13. Authority of International Law. The sovereignty of the State is subject to the limitations of international law, and it is the duty of every State to adjust its conduct to international law in its relations with other States and with the community of States”.

⁷ *Ibidem*, s. 42-43: “The Charter of the United Nations; The Montevideo Convention on Rights and Duties of States (1933); The Declaration of Mexico (1945); The Act of Chapultepec (1945); The Lima Declaration of American Principles (1938); The Convention and Resolutions of the Buenos Aires Conference on the Maintenance of Peace (1936); The Postulates, Principles and Proposals concerning Future International Law, presented by the Committee of Jurists presided over by Dr. Manley O. Hudson (1944); The Declaration of the Rights and Duties of Nations prepared by James Brown Scott and adopted by the American Institute of International Law on 6 January 1916; The Covenant of the League of Nations (1919)”.

⁸ Art. 26 KWPT (*Pacta sunt servanda*): „Każdy będący w mocy traktat wiąże jego strony i powinien być przez nie wykonywany w dobrej wierze”.

⁹ *Draft Declaration*, 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”.

prawidłowości zachowań państw w zakresie przestrzegania prawa międzynarodowego i wyprowadzania stosownych systemowych wniosków w wypadku jego naruszenia¹⁰.

Zasada *pacta sunt servanda* leży zatem również u podstawy prawa Unii Europejskiej¹¹, bezpośrednio warunkując moc wiążącą prawa pierwotnego, a za jego pośrednictwem również prawa wtórnego¹². Jednak jej charakter jako zasady ogólnej prawa międzynarodowego nie wyklucza obowiązywania w granicach prawa UE także *lex specialis*. *Pacta sunt servanda* jest również źródłem skuteczności tego rodzaju regulacji. Tak długo jak źródłem prawa powszechnego oraz porządku autonomicznego jest konsensualne uzgodnienie w postaci umowy międzynarodowej, tak długo do każdego z tych wymiarów obowiązywania określonych norm ma zastosowanie zasada *pacta sunt servanda*¹³.

Autonomizacja porządków wyspecjalizowanych w obrębie prawa międzynarodowego jest pewnym naturalnym, wewnątrzsystemowym procesem, który może być zjawiskiem zarówno stabilnym i przewidywalnym, jak i bardzo dynamicznym, kończącym się w momencie ostatecznego zerwania więzi walidacyjnej między porządkiem powszechnym a wyspecjalizowanym¹⁴. W aktualnym stanie rzeczy pewną przeszkodą na drodze do pełnej niezależności jest również nakaz pozostawiania porządku autonomicznego w zgodzie z normami peremptoryjnymi (*ius cogens*)¹⁵.

W odniesieniu do Unii Europejskiej podstawowe znaczenie dla zobowiązania systemowych następstw obowiązywania zasady *pacta sunt servanda* w obrębie porządku unijnego mają: prawo traktatów, prawo odpowiedzialności międzynarodowej

¹⁰ *Interpretation of the Convention between Greece and Bulgaria respecting reciprocal emigration, signed at Neuilly-sur-Seine on November 27th 1919* (Advisory Opinion), "Permanent Court of International Justice" 1930, Series B, No. 17, s. 32: "It is a generally accepted principle of international law that in relations between Powers who are contracting parties to a treaty the provisions of municipal law cannot prevail over those of the treaty".

¹¹ Zob. G. De Baere, T. Roes, *EU Loyalty as Good Faith*, "International and Comparative Law Quarterly" 2015, vol. 64, s. 839-845.

¹² J. Wouters i in., *International Law...*, s. 191: "Arguably, 'supremacy', 'primacy' or 'precedence' in EU law, founded on the duty of loyalty, are essentially used interchangeably as 'appropriate synonyms' of *pacta sunt servanda*"; s. 192: However, as to actual content, there is arguably no such contrast between EU law and international law. 'Internal primacy' is not specific to EU but is inherent in the *pacta sunt servanda* principle applied in international law"; s. 193: "The difference with general international law is therefore one of degree, not of kind".

¹³ Por. wywód TSUE dotyczący tego, czy porządek prawny Unii Europejskiej to „nowy porządek prawny w obrębie prawa międzynarodowego” (wyroki TS: z 5 lutego 1963 r., *van Gend & Loos*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1, s. 12; z 15 lipca 1964 r., *Costa vs. ENEL*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, s. 593) czy „nowy porządek prawny” w ogóle (opinia doradcza 2/2013 (Accession of the European Union to the ECHR), ECLI:EU:C:2014:2454, § 157; wyrok TS z 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/2016, ECLI:EU:C:2018:158, § 33).

¹⁴ Zob. E. Cała-Wacinkiewicz, *Fragmentacja prawa międzynarodowego*, C.H. Beck, Warszawa 2018.

¹⁵ Por. pogląd Ludwika Ehrlicha na temat norm peremptoryjnych i możliwego, w jego ocenie, konsensualnego wyłączenia zasady dobrej wiary ze skutkiem końca prawa międzynarodowego na rzecz odrębnego porządku (*Prawo międzynarodowe*, wyd. 4, Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa 1958, s. 15).

oraz system rozstrzygania sporów. W pełnym zakresie mają one zastosowanie również do Polski jako państwa członkowskiego UE.

1.1. Prawo traktatów

W wypadku prawa traktatów, kluczowego dla oceny następstw zasady *pacta sunt servanda* w jej zastosowaniu do relacji między państwami członkowskimi a organizacją oraz we wzajemnych stosunkach między państwami-stronami traktatów tworzących Unię Europejską, szczególną uwagę należy zwrócić na art. 5 konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (1969, dalej: KWPT). Przepis ten stanowi, że „konwencja ma zastosowanie do każdego traktatu, który jest aktem konstytucyjnym organizacji międzynarodowej, oraz do każdego traktatu przyjętego w ramach organizacji międzynarodowej, jednakże bez uszczerbku dla jakichkolwiek odpowiednich reguł organizacji”. Jest to rozwiązanie wypływające wprost z istoty prawa międzynarodowego. W KWPT zyskało ono deklaratywne, kodyfikujące, traktatowe wsparcie. Zawarcie KWPT w 1969 r. i wejście jej w życie w 1980 r. nie przekładają się wprost i automatycznie na ograniczenia formalne w zastosowaniu tej formuły do traktatów założycielskich Unii Europejskiej (z uwzględnieniem Wspólnot Europejskich)¹⁶. Z tego zastosowania wynika kilka podstawowych konsekwencji. Po pierwsze, zasada ogólna prawa międzynarodowego ma automatyczne zastosowanie w stworzonym drogą traktatową porządku autonomicznym (*self-contained regime*). Dla swej skuteczności nie wymaga odrębnego potwierdzenia w jego granicach. Ma zastosowanie wprost, na poziomie domniemania *iuris tantum*. Zatem zasada *pacta sunt servanda* obejmuje traktaty tworzące UE. Jednak, po drugie, mocą konsensualnego uzgodnienia może uzasadniać obowiązywanie autonomicznych regulacji (*lex specialis*). Po trzecie, wyłączenie zastosowania zasady *pacta sunt servanda* do traktatów tworzących UE i zawartych w nich autonomicznych regulacji wymagałoby wcześniejszego, wyraźnego zanegowania ich traktatowej, międzynarodowoprawnej walidacji. Zasada *pacta sunt servanda* warunkuje zatem skuteczność traktatowego *lex*

¹⁶ Wydaje się, że prawidłową perspektywę dla oceny tej zależności tworzy rozumowanie MTS zaprezentowane w opinii doradczej dotyczącej interpretacji umowy międzynarodowej zawartej między Egiptem a WHO (*Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* (Advisory Opinion), „International Court of Justice Reports” 1980, s. 73). Trybunał stwierdził, że w wypadku braku w traktacie tworzącym określoną organizację międzynarodową przepisów dotyczących końca członkostwa (*termination*) należy zastosować odpowiednie reguły zawarte w KWPT. Z rozstrzygnięcia TSUE (wyrok z 25 października 2007 r., *SP vs. Commission*, T-27/03, T-46/03, T-58/03, T-79/03, T-97/03, T-98/03, ECLI:EU:T:2007:317, § 58) wynikałoby, że z uwagi na *sui generis* charakter Wspólnot (Unii) przepisy *lex generalis* dotyczące wygaśnięcia umów międzynarodowych nie mają zastosowania do wygaśnięcia ECSC, ponieważ ten przypadek powinien być odczytany na tle odnośnych norm, występujących w granicach wspólnotowego (unijnego) porządku (zob. P. Andrés Sáenz de Santa María, *The European Union and the Law of Treaties: A Fruitful Relationship*, „European Journal of International Law” 2019, vol. 30, s. 722-725). Klucz do wykazania prawidłowości tego ujęcia sprowadza się jednak do konieczności udowodnienia, że w ramach *lex specialis* istnieją takie odrębne normy. Intensywność unijnego prawa traktatów nie jest chyba aż tak daleko posunięta, aby można mówić o systemowym domniemaniu na korzyść perspektywy, w której *lex specialis* w samoistny sposób przekształca się w *lex generalis* w pełnym tego słowa znaczeniu.

generalis, jak też traktatowego *lex specialis*, tak długo, jak podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej są umowy międzynarodowe. Zatem na podstawie reguły wyrażonej w art. 5 KWPT umowy konstytucyjne organizacji międzynarodowej (także Unii Europejskiej) oraz traktaty przyjmowane w ramach organizacji przez państwa członkowskie podlegają prawu traktatów (przedmiotowej kodyfikacji wiedeńskiej i stojącym za nią normom prawa zwyczajowego¹⁷ oraz zasadom ogólnym prawa (międzynarodowego)¹⁸, czyli *lex generalis*), chyba że na poziomie prawa organizacji międzynarodowej (Unii Europejskiej) wykształciły się odpowiednie, swoiste reguły danej organizacji z zakresu prawa traktatów (zarówno w odniesieniu do samej zasady *pacta sunt servanda*, stanowiącej fundament i część prawa traktatów, jak i do objętych nią szczegółowych, konsensualnych uzgodnień, rozwijających dalsze zakresy prawa traktatów. KWPT mówi w tym miejscu o stosowaniu w pierwszej kolejności jakichkolwiek odpowiednich reguł organizacji mających za swój przedmiot swoiste odpowiedniki ogólnych norm, reguł i zasad prawa traktatów zawartych w konwencji wiedeńskiej). KWPT nie przewiduje żadnych ograniczeń w zastosowaniu art. 5 do poszczególnych zakresów swej regulacji. Zatem przedmiotem *lex specialis* na poziomie prawa organizacji międzynarodowej mogą być wszystkie kolejne instytucje prawa traktatów: kwestia reprezentacji stron, cała procedura zawierania umów międzynarodowych, ich interpretacja, zakresy stosowania, problematyka obowiązywania (wygaśnięcie czy nieważność). Artykuł 5 KWPT w swym zastosowaniu do Unii Europejskiej sprowadza się zatem do podporządkowania traktatów tworzących Unię Europejską i traktatów przyjętych przez państwa członkowskie w jej ramach w pierwszej kolejności unijnemu prawu traktatów, o ile takie istnieje, a dopiero w wypadku braku swoistych reguł unijnego prawa traktatów pozwala on na odnoszenie do przedmiotowych umów i wpływających z nich następstw postanowień KWPT. W taki sposób należałoby odczytywać autonomię prawa unijnego.

W świetle powyższego kluczowe jest zatem, z punktu widzenia zasady *pacta sunt servanda* i powiązanych z nią następstw w obszarze powszechnego prawa traktatów, jednoznaczne wykazanie wykształcenia odpowiadających im zasad swoistych. Należy podkreślić, że obowiązywanie w tym zakresie *lex specialis* wymaga każdorazowo odrębnego dowodu na potwierdzenie wykształcenia się swoistych reguł, w tym także reguł wyłączających lub ograniczających obowiązywanie zasady ogólnej. Przedmiotem takiego dowodu musi być wykazanie istnienia specyficznej normy traktatowej, zwyczajowej (uwzględniającej zarówno praktykę, jak i *opinio iuris*) czy potwierdzenie *acquiescence*. Tytułem przykładu można by przywołać sytuację wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej. Chociaż nie jest ona przewidziana w traktatach tworzących Unię, może być rozważana na podstawie przepisów ogólnych (KWPT), gdzie przyjmuje postać wygaśnięcia umowy międzynarodowej z powodu istotnego

¹⁷ 26 państw członkowskich UE jest stroną KWPT.

¹⁸ Odrębną kwestią pozostaje ocena i ewentualny dowód na obowiązywanie w odniesieniu do traktatów konstytucyjnych organizacji międzynarodowej tych elementów KWPT, które nie stanowią wprost kodyfikacji uprzednio obowiązujących norm prawa traktatów, a zostały dodane do KWPT jako przepisy spajające całość regulacji.

naruszenia jej postanowień przez państwo-stronę. Wykluczenie tej możliwości wymagałoby albo wprowadzenia do traktatów unijnych jasnego przepisu o takiej właśnie treści, albo dowodu na wykształcenie się wewnętrznej normy prawa zwyczajowego o tożsamym skutku¹⁹. Nie można tu zastosować domniemania na rzecz obowiązywania reguł swoistych (modyfikujących, ograniczających czy wyłączających zasady ogólne), gdyż stałoby to w sprzeczności z systemową relacją między *lex generalis* a *lex specialis*. Zakres zastosowania KWPT w granicach prawa UE jest zatem determinowany stopniem wykształcenia się odróżniającego się autonomicznego, unijnego prawa traktatów. Samo stwierdzenie, że prawo UE jest nowym porządkiem prawnym, jest niewystarczające do wykluczenia KWPT tak długo, jak państwa członkowskie UE utrzymują swój międzynarodowoprawny przymiot podmiotów pierwotnych.

W praktycznym zastosowaniu oznacza to np. wykorzystanie w pierwszej kolejności własnych, unijnych reguł interpretacji traktatów, a w momencie braku satysfakcjonującego z punktu widzenia procesu wykładni rezultatu, sięgnięcie po wzorce interpretacyjne z KWPT²⁰. Podobne rozumowanie należałoby również odnieść do każdego z możliwych zakresów funkcjonowania Unii Europejskiej jako wtórnego podmiotu prawa międzynarodowego. Na szczególne podkreślenie zasługuje tu kwestia odpowiedzialności prawnej Unii Europejskiej oraz państw członkowskich w ramach UE oraz wyróżnienie autonomicznego systemu rozstrzygania sporów w UE.

1.2. Odpowiedzialność międzynarodowoprawna

Obowiązywanie w ramach Unii Europejskiej zasady *pacta sunt servanda* jako zasady ogólnej prawa, stanowiącej element prawa pierwotnego, wpływa zarówno z domeny prawa międzynarodowego, jak i ze wspólnej tradycji konstytucyjnej państw członkowskich UE²¹. Takie jej usytuowanie pociąga za sobą również akceptację dla następstw prawnych wynikających z jej naruszenia. Niewykonanie przez państwo członkowskie UE zobowiązania, składającego się na prawo pierwotne, oznacza naruszenie obowiązującej normy, a zatem prowadzi do międzynarodowoprawnej odpowiedzialności tego państwa z wszystkimi konsekwencjami wynikającymi

¹⁹ Lecz nawet istnienie takich przeciwnych reguł nie wyklucza powrotu do KWPT, ponieważ państwa członkowskie UE zgodnie mogą tak w każdym momencie następczo stwierdzić.

²⁰ Zob. sprawę C-386/08, *Brita* [2010], ECR I-1289, pkt 42: "In addition, the Court has held that, even though the Vienna Convention does not bind either the Community or all its Member States, a series of provisions in that convention reflect the rules of customary international law which, as such, are binding upon the Community institutions and form part of the Community legal order (see, to that effect, Racke, paragraphs 24, 45 and 46; see, also, as regards the reference to the Vienna Convention for the purposes of the interpretation of association agreements concluded by the European Communities, Case C-416/96 *El-Yassini* [1999] ECR I-1209, paragraph 47, and Case C-268/99 *Jany and Others* [2001] ECR I-8615, paragraph 35 and the case-law cited); również sprawa C-266/16, *Western Sahara Campaign UK* [2018], ECLI:EU:C:2018:118.

²¹ Zob. sprawa T-107/17, *Frank Steinhoff i inni p. Europejskiemu Bankowi Centralnemu*, ECLI:EU:T:2019:353, pkt 79: "Nevertheless, the Court has held that the principle of *pacta sunt servanda* constitutes a fundamental principle of any legal order (judgment of 16 June 1998, *Racke*, C-162/96, EU:C:1998:293, paragraph 49). Thus, the principle of *pacta sunt servanda* is also a general principle of EU law [...]. W tym wypadku mająca bezpośrednie zastosowanie do umowy-kontraktu.

z odnośnych norm regulujących kwestię odpowiedzialności zarówno na poziomie unijnym (*lex specialis*), jak i powszechnego prawa międzynarodowego (*lex generalis*).

Ramowe zasady odpowiedzialności państw za działania sprzeczne z prawem międzynarodowym (zasady prawa zwyczajowego oraz zasady ogólne prawa (międzynarodowego)) ujęte w dokumencie Komisji Prawa Międzynarodowego²² przewidują w artykule 55 (*lex specialis*) istnienie i obowiązywanie reguł szczegółowych rządzących międzynarodową odpowiedzialnością²³. Źródłem takich wyspecjalizowanych norm mogą być autonomiczne porządki w ramach prawa międzynarodowego. Źródłem swoistych zasad odpowiedzialności państwa jest również porządek prawny Unii Europejskiej. Odnośne reguły unijne przewidują zatem odpowiedzialność organów UE oraz państw członkowskich za naruszenie prawa UE (zarówno w płaszczyźnie prawa pierwotnego, jak i wtórnego), ustalając warunki wystąpienia czynu sprzecznego z przyjętymi zobowiązaniami oraz następstwa odpowiedzialności (jej treść). Przykładem takiego autonomicznego przepisu z zakresu odpowiedzialności w ramach UE jest art. 7 TUE²⁴. Jego istnienie nie wyklucza jednak zastosowania ogólnych zasad odpowiedzialności państwa za naruszenie zobowiązań traktatowych, gdyż także i w tym wypadku wykluczenie lub modyfikacja zasad ogólnych musiałaby zyskać wyraźne odzwierciedlenie w postanowieniach traktatów tworzących UE lub innych porozumieniach osiągniętych między wszystkimi państwami członkowskimi (bez względu na formę), także przyjmujących postać norm prawa zwyczajowego. Wydaje się, że do oceny możliwego stopnia przywoływania zasad ogólnych, w tym wypadku z zakresu odpowiedzialności międzynarodowej, podobnie jak w wypadku prawa traktatów, ma zastosowanie formuła prawna przywołana w orzeczeniu STSM w sprawie statku „Lotus”²⁵. Jeśli państwa członkowskie, w ramach organizacji międzynarodowej tworzącej autonomiczny porządek prawny, powstrzymują się we wzajemnych relacjach w ramach organizacji i w relacjach względem samej organizacji od przywoływania i stosowania zasad powszechnego prawa międzynarodowego, to taka postawa wypływa z zobowiązania prawnego, na które

²² *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, “Yearbook of the International Law Commission” 2001, vol. II (Part Two). The annex to General Assembly resolution 56/83 of 12 December 2001, and corrected by document A/56/49(Vol. I)/Corr.4, dalej: RSIWA.

²³ “These articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of a State are governed by special rules of international law”.

²⁴ Postępowanie zainicjowane wobec Polski przez Komisję Europejską w dniu 7 grudnia 2017 r.

²⁵ *The case of the S.S. „Lotus”, “Permanent Court of International Justice”, Series A, No. 10, s. 18: “International law governs relations between independent States. The rules of law binding upon States therefore emanate from their own free will as expressed in conventions or by usages generally accepted as expressing principles of law and established in order to regulate the relations between these co-existing independent communities or with a view to the achievement of common aims; s. 28: Even if the rarity of the judicial decisions to be found among the reported cases were sufficient to prove in point of fact the circumstance alleged by the Agent for the French Government, it would merely show that States had often, in practice, abstained from instituting criminal proceedings, and not that they recognized themselves as being obliged to do so; for only if such abstention were based on their being conscious of having a duty to abstain would it be possible to speak of an international custom”.*

składa się praktyka powiązana z przeświadczeniem normatywnym (*opinio iuris*) o konieczności prawnej powstrzymania się przed zastosowaniem w tych relacjach owych norm. Jeśli jest to tylko sama praktyka powstrzymywania się, w każdym momencie może nastąpić zgodne od niej odstępianie. Zgodne, ponieważ mowa jest o współpracy jasno zdefiniowanej liczby państw w ramach wielostronnego traktatu. Wydaje się, że państwa członkowskie jeszcze nie wyzbyły się takiej mocy oddziaływania na prawo unijne. Swoistym potwierdzeniem może być presja wynikająca z niektórych konkluzji Rady Europejskiej względem Komisji Europejskiej, skutecznie modyfikująca postawy tejsze w granicach regulacji unijnej²⁶.

Obowiązywanie w ramach Unii Europejskiej części zasad powszechnego prawa międzynarodowego z zakresu odpowiedzialności państwa za naruszenie zobowiązania międzynarodowego wydaje się w świetle powyższej perspektywy niezagrażone. Dotyczą one samej istoty odpowiedzialności prawnej. Uporczywe powracanie przez Polskę w sferze prawa krajowego do zachowań, które w płaszczyźnie prawa UE oznaczają naruszenie, rzecz uogólniając i sumując, zasady rządów prawa, stanowiącej również zasadę ogólną prawa UE, nie jest w stanie uchylić zasady *pacta sunt servanda* ani wypływającej z niej następstw prawnych. W tym sensie naruszenie zobowiązania stanowi podstawę realizacji odpowiedzialności w świetle, w pierwszej kolejności, zasad swoistych UE, a następnie w świetle reguł powszechnego prawa międzynarodowego. Realizacja odpowiedzialności w żadnej z tych dwóch płaszczyzn nie znosi konieczności wywiązania się przez państwo członkowskie z pierwotnego, naruszonego zobowiązania²⁷.

1.3. Rozstrzyganie sporów prawnych

Z punktu widzenia obowiązywania w granicach autonomicznego prawa Unii Europejskiej zasady *pacta sunt servanda* istotną kwestią staje się również rozstrzyganie pojawiających sporów prawnych. Każdy spór prawny w porządku prawnym Unii Europejskiej, a więc także obejmujący kwestie odpowiedzialności prawnej za naruszenie prawa UE, jest w ostatecznym rozrachunku formą naruszenia zasady *pacta sunt servanda*. Specyfika tego porządku prawnego wyraża się w tym, że rozstrzyganie sporów prawnych na drodze sądowej odbywa się w ramach autonomicznego systemu rozwiązywania sporów, z wykluczeniem, zasadniczo, możliwości

²⁶ Por. wstrzemięźliwą postawę Komisji Europejskiej w odniesieniu do zastosowania rozporządzenia o warunkowości (Regulation (EU, Euratom) 2020/2092: the Rule of Law conditionality mechanism), polegającą na powstrzymaniu się przed zastosowaniem jego postanowień (np. względem Węgier czy Polski) do czasu rozstrzygnięcia sprawy legalności aktu w postępowaniu przed TSUE. Komisja podążała w tym wypadku za konkluzją Rady Europejskiej, narażając się w ostatecznym rozrachunku na zarzut ze strony Parlamentu Europejskiego (rezolucja z 25.03.2022) w sprawie niewypełniania funkcji „strażnika traktatów” i uleganiu konkluzjom niemającym żadnej mocy prawnej.

²⁷ Article 29 RSIWA, Continued duty of performance: “The legal consequences of an internationally wrongful act under this part [Content of the international responsibility of a State – A.K.] do not affect the continued duty of the responsible State to perform the obligation breached”.

sięgnięcia po mechanizmy powszechnego prawa międzynarodowego²⁸. Lecz to samo przez się nie stanowi jeszcze o uchyleniu skutków prawnych zasady *pacta sunt servanda* w granicach unijnego porządku prawnego. Jej istota powiązana z traktatową walidacją prawa UE stanowi zatem niezbędne tło dla rozważenia problemu tzw. sądu ostatniego słowa, czyli wskazania organu sądowego (międzynarodowego lub krajowego), który będzie kompetentny, w sposób ostateczny i wiążący, rozstrzygać o naruszeniu zobowiązania wynikającego z członkostwa państwa w Unii Europejskiej, a więc również automatycznie z zasady *pacta sunt servanda*.

2. „Sąd ostatniego słowa”

W wypadku rozbudowanych podsystemów prawa międzynarodowego (prawo UE czy WTO) częstym rozwiązaniem jest występowanie organu sądowego powołanego do rozwiązywania sporów w ramach wyodrębnionego porządku prawnego. W ramach prawa UE rolę taką pełni Trybunał Sprawiedliwości UE, który jest sądem powołanym do rozstrzygania w sposób wiążący sporów prawnych, przekazywanych mu do rozstrzygnięcia jako następstwo zasady *pacta sunt servanda*. Jest to organ sądowy ustanowiony drogą traktatową, z traktatowo zdefiniowaną rolą i szczegółowymi zadaniami. Jego pozycja prawna, swoisty początek i koniec, są uwarunkowane zasadą *pacta sunt servanda*. Państwa jednomyślnie ustanowiły taką właśnie formę rozstrzygania zdefiniowanych sporów prawnych. Jest ona jedyną metodą, której zastosowanie, prowadzące do wydania przez TSUE orzeczenia, nadal pozostaje w granicach zasady *pacta sunt servanda*. Przepisy ją konstytuujące, czerpiące moc z zasady *pacta sunt servanda* i zasady dobrej wiary, tworzą monopol jurysdykcyjny po stronie TSUE względem innych sądów międzynarodowych (art. 344 TFUE²⁹) oraz sądów krajowych (np. kompetencja TSUE do wydawania wyroków w ramach procedury pytań prejudycjalnych). Z boku należy w tym momencie zostawić problem generowany autonomicznym charakterem prawa UE (*self-contained regime*), który niekiedy może pociągać za sobą próbę rozstrzygania sporów z elementem unijnym z wykorzystaniem metod właściwych dla porządku *lex generalis*³⁰. Skuteczność każdej z tych z tych dróg jest warunkowana zasadą *pacta sunt servanda*. Ich bezkolizyjne

²⁸ Art. 267 (dawny art. 234 TWE) TFUE (orzeczenie prejudycjalne); art. 344 (dawny art. 292 TWE) TFUE (monopol TSUE względem innych sądów międzynarodowych).

²⁹ „Państwa Członkowskie zobowiązują się nie poddawać sporów dotyczących wykładni lub stosowania Traktatów procedurze rozstrzygania innej niż w nich przewidziana”.

³⁰ Zob. wyrok trybunału arbitrażowego w sprawie kolei reńskiej (*Award in the Arbitration regarding the Iron Rhine ("IJzeren Rijn") Railway between the Kingdom of Belgium and the Kingdom of the Netherlands*), decision of 24 May 2005, „Reports of International Arbitral Awards”, vol. XXVII, s. 35-125; wyrok TS z 30 maja 2006 r., *Commission of the European Communities vs. Ireland*, C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345; wyrok trybunału arbitrażowego z 26 października 2010 r., *Achmea B.V. (formerly known as "Eureko B.V.") vs. The Slovak Republic*, <https://pcacases.com/web/sendAttach/775> [dostęp 15.03.2022]; także N. Lavranos, *The MOX Plant and IJzeren Rijn Disputes: Which Court Is the Supreme Arbitrator?*, „Leiden Journal of International Law” 2006, vol. 19, s. 223-246.

zastosowanie zasadniczo nie powinno rodzić następstw w postaci odpowiedzialności międzynarodowoprawnej. W tym sensie, jeśli przyjąć perspektywę wewnętrzną, TSUE jest „sądem ostatniego słowa”, ponieważ w granicach autonomicznego porządku prawnego jest jedynym organem sądowym, który wiążąco jest w stanie rozwiązywać spory prawne angażujące państwa członkowskie, w sposób eliminujący podstawy ewentualnej odpowiedzialności międzynarodowoprawnej po ich stronie. Jest to następstwo zasady *pacta sunt servanda*. I tak długo, jak zasada ta jest łącznikiem zespołu norm, których skuteczność również wprost z niej wynika, tak długo TSUE jako organ sądowy w zakresie przyznanych mu drogą traktatową kompetencji w sposób ostateczny rozstrzyga o kształcie praw i obowiązków wszystkich adresatów, do których są kierowane odnośne normy prawa unijnego. Odstępstwo od tej formuły oznacza naruszenie zasady *pacta sunt servanda* i w konsekwencji prowadzi do odpowiedzialności prawnej, w pierwszej kolejności w wariacie wewnątrzorganizacyjnym, a następnie z przywołaniem reguł odpowiedzialności z zakresu powszechnego prawa międzynarodowego.

Tej zależności i następstw w sferze odpowiedzialności nie jest w stanie przełamać jednostronne rozstrzygnięcie o rozumieniu konsekwencji wypływających z zasady *pacta sunt servanda*, dokonywane przez nawet najwyższe, wewnątrz krajowe organy sądowe. O ile państwo nie zostało do tego uprawnione za pośrednictwem międzynarodowoprawnych uzgodnień (*pacta sunt servanda*), każde tego rodzaju zachowanie (rozstrzygnięcie krajowego organu sądowego) oznacza działanie sprzeczne z międzynarodowymi, a więc także unijnymi zobowiązaniami (*internationally wrongful act*)³¹. Zgodnie z formułą pochodzącą z obszaru *lex generalis* państwo ponosi odpowiedzialność za działania/zaniechania wszelkich organów państwowych, w tym także organów sądowych³². Stąd stanowiska wyrażane przez Trybunał Konstytucyjny czy rozstrzygnięcia podejmowane przez Izbę Dyscyplinarną Sądu Najwyższego należą do kategorii czynów, które zawierają w sobie potencjał do wywołania odpowiedzialności międzynarodowoprawnej na równi z działaniami rządu czy parlamentu. Podejmowanie kolejnych kroków sprzecznych ze zobowiązaniami wypływającymi z traktatów konstytuujących Unię Europejską zasady *pacta sunt servanda* sytuuje takie państwo w płaszczyźnie odpowiedzialności prawnej. Nigdy jednostronne postawy państwa nie mogą stanowić źródła zobowiązań po stronie państw trzecich. Stąd jednostronne, wewnątrz krajowe sądowe interpretacje zobowiązań unijnych świadczą jedynie o stanowisku danego państwa członkowskiego UE. Jeśli stoją one na kursie kolizyjnym z rozumieniem, które ma swoje uzasadnienie w zasadzie *pacta sunt servanda* (pozycja i rola TSUE), nie są w stanie jednostkowo przeważyć i siłą jednostronnego rozstrzygnięcia wpłynąć na interpretację, istotę i zakres

³¹ Art. 1 (RSIWA): „Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State”.

³² Article 4 (RSIWA), Conduct of organs of a State, “1. The conduct of any State organ shall be considered an act of that State under international law, whether the organ exercises legislative, executive, judicial or any other functions, whatever position it holds in the organization of the State, and whatever its character as an organ of the central Government or of a territorial unit of the State”.

zobowiązań wypływających z zasady *pacta sunt servanda* po stronie pozostałych państw członkowskich UE. Jest to przypadek Polski, ale w równym stopniu także każdego innego państwa członkowskiego naruszającego normy traktatowe poprzez próby formalnego wykonywania zobowiązań na drodze jednostronnej ich wykładni z intencją związania nią wszystkich pozostałych partnerów i organów UE. Jednostronne przekształcanie niewsparte na zasadzie *pacta sunt servanda* oznacza złamanie zasady *pacta sunt servanda*, stojącej za pierwotnym zobowiązaniem.

Zatem próba przypisania krajowym organom sądowym roli „sądu ostatniego słowa” w wypadku braku upoważnienia wypływającego z zasady *pacta sunt servanda* w ujęciu modelowym oznacza naruszenie tej zasady i konkretnych zobowiązań z niej wypływających, np. związanych ze sposobem rozstrzygania sporów dotyczących rozumienia czy stosowania przepisów traktatowych stanowiących źródło tych zobowiązań. Warto jednak podkreślić, że odpowiedzialność ta może zostać uchylona, o ile zajdzie któraś z okoliczności wyłączających bezprawność czynu. Bezprawność czynu polegającego na realizacji funkcji „sądu ostatniego słowa” przez sąd krajowy w wypadku istnienia monopolu jurysdykcyjnego po stronie sądu międzynarodowego może zostać uchylona np. przez zgodę (*consent*)³³. Za przykład może tu posłużyć nota skierowana przez rząd Niemiec do Komisji Europejskiej w sprawie wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie *Weiss* z 5 maja 2020 r.³⁴ Wyrok ten oznaczał naruszenie monopolu jurysdykcyjnego TSUE, z perspektywy prawa UE sytuację *ultra vires* po stronie krajowego organu sądowego, a więc odpowiedzialność międzynarodowoprawną Niemiec jako państwa członkowskiego UE. Procedura pociągnięcia Niemiec do odpowiedzialności prawnej w ramach procedury naruszeniowej (art. 258 TFUE) została zakończona przez Komisję Europejską (*consent*) w związku ze złożeniem przez rząd Niemiec jednoznacznych zapewnień (*commitments*). Niemcy formalnie zadeklarowały, że uznają i potwierdzają zarówno zasadę

³³ Article 20 Consent (RSIWA): “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”.

³⁴ Petition No 0634/2021 by Isaac Ibáñez García (Spanish) on the European Central Bank’s compliance with the German Constitutional Court’s judgment of 5 May 2020 regarding the public sector purchase programme: „In relation to the petition, the Commission points out that on 2 December 2021 it closed the infringement procedure against Germany concerning the aforementioned judgment of the German constitutional court. The Commission considered it appropriate to close the infringement proceedings for three reasons. Firstly, in its reply to the letter of formal notice, Germany provided very strong commitments. In particular, Germany has formally declared that it affirms and recognises the principles of autonomy, primacy, effectiveness and uniform application of Union law as well as the values laid down in Article 2 of the Treaty on European Union (TEU), including, in particular, the rule of law. Secondly, Germany explicitly recognises the authority of the Court of Justice of the European Union, and the final and binding nature of its judgments. It also considers that the legality of acts of Union institutions cannot be made subject to the examination of constitutional complaints before German courts but can only be reviewed by the Court of Justice of the European Union. Thirdly, the German government, explicitly referring to its duty of loyal cooperation enshrined in the Treaties, committed to use all the means at its disposal to avoid, in future, a repetition of an ‘ultra vires’ finding, and take an active role in that regard”, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-729832_EN.pdf [dostęp 1.04.2022].

autonomii, pierwszeństwa, efektywności i jednolitego stosowania prawa, jak też wartości wyrażone w art. 2 TUE. Ponadto wprost uznano kompetencję TSUE (*authority*) i wiążący charakter jego wyroków. Podkreślono w nocie, że ważność aktów organów UE nie może być przedmiotem kontroli konstytucyjnej przed niemieckimi sądami, gdyż jest to uprawnienie TSUE. Rząd Niemiec zapewnił (*committed*), odwołując się do zasady lojalnej współpracy, że będzie aktywnie wykorzystywał wszystkie dostępne mu środki, aby w przyszłości nie zaistniała ponownie sytuacja rozstrzygnięć krajowych (*findings*) o charakterze *ultra vires*³⁵.

Zatem w żadnym wariancie autonomia w sferze rozstrzygania sporów prawnych w związku z naruszeniem zobowiązania unijnego nie tworzy przestrzeni do automatycznego przekształcenia istoty zasady *pacta sunt servanda* w sposób, który otwierałby systemowe możliwości jednostronnego oddziaływania przez państwo członkowskie na rozumienie zasady *pacta sunt servanda* i objęte nią konkretne zobowiązania. W konsekwencji Polska nie jest w stanie, poprzez rozstrzygnięcia zapadające w ramach Trybunału Konstytucyjnego czy części izb Sądu Najwyższego, jednostronnie kształtować obraz swoich praw i obowiązków wynikających z członkostwa w UE w sposób, który mógłby być skutecznie przeciwstawiany pozostałym państwom członkowskim w ramach UE oraz jej organom. Żaden sąd krajowy, o ile nie zostanie wyraźnie uprawniony z poziomu zasady *pacta sunt servanda*, nie może odegrać roli „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do tej zasady i wypływających z niej następstw. Autonomia prawa UE nie znosi tego ograniczenia.

3. Naruszenie zobowiązania – konsekwencje

Naruszenie zasady *pacta sunt servanda* przez niewykonywanie zobowiązania (np. niewykonywanie orzeczeń organu sądowego (TSUE) rozstrzygającego w sposób wiążący o znaczeniu zobowiązania, a więc nadającego szczegółową treść konsekwencjom wypływającym z zastosowania zasady *pacta sunt servanda*) oznacza odpowiedzialność międzynarodowoprawną państwa członkowskiego. Poniesienie tej odpowiedzialności bądź uwolnienie od niej w żadnym z wariantów nie zwalnia jednak od obowiązku wywiązania się z przyjętych na siebie zobowiązań. Niewykonanie wyroków TSUE³⁶, przy podnoszonej chęci utrzymania członkostwa w UE, oznacza, po pierwsze, konieczność akceptacji następstw odpowiedzialności międzynarodowoprawnej, a po drugie, zmianę prawa krajowego (w tym także konstytucji, jeśli

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Przykładowo wyroki TSUE: z 24 czerwca 2019 r., *Komisja Europejska vs. Polska*, C-619/18 (niezależność Sądu Najwyższego), ECLI:EU:C:2019:531; z 15 listopada 2019 r., *Komisja Europejska vs. Polska*, C-192/18 (niezależność sądów powszechnych), ECLI:EU:C:2019:924; z 19 listopada 2019 r., *A.K. p. Krajowej Radzie Sądownictwa, CP, DO p. Sądowi Najwyższemu*, sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982; z 15 lipca 2021 r., *Komisja Europejska vs. Polska*, C-791/19 (zgodność polskiego systemu odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów z prawem UE), ECLI:EU:C:2021:596; postanowienie wiceprezesa Trybunału z 14 lipca 2021 r., *Komisja Europejska vs. Polska*, C-204/21 R (zarządzenie środka tymczasowego), ECLI:EU:C:2021:593.

okoliczności tego wymagają), stanowiącego podstawę niewykonania zobowiązania, o ile rozważany jest przypadek państwa działającego w dobrej wierze. Przypadek Polski jako państwa członkowskiego UE w pełni wpisuje się w ten model i powiązane z nim oczekiwania.

Oczywiście jeśli państwo członkowskie podejmie decyzję o ochronie przepisów krajowych, w tym rangi konstytucyjnej, naruszenie zasady *pacta sunt servanda* w sposób oczywisty powinno nakierowywać taki podmiot na podjęcie decyzji o wystąpieniu z organizacji międzynarodowej. Jeżeli porządek prawny organizacji przewiduje możliwość wystąpienia państwa członkowskiego z takiej formy współpracy, co w praktyce oznacza istnienie umownej klauzuli pozwalającej na wygaśnięcie traktatu (-ów) konstytuującego daną organizację międzynarodową, wówczas zastosowanie tego rodzaju klauzuli w zgodzie z jej treścią prowadzi w sposób oczywisty do zerwania więzi prawnej między państwem członkowskim i jego porządkiem prawnym a daną organizacją i jej zasadami prawnymi. W tym modelu niewykonywanie przez Polskę orzeczeń TSUE, tożsame z naruszeniem zasady *pacta sunt servanda*, przy chęci usunięcia nieustannie podnoszonej kwestii odpowiedzialności prawnej i w związku z konsekwentnie sygnalizowanym prymatem prawa krajowego nad międzynarodowymi zobowiązaniami (co w towarzyszącym dyskursie jest błędnie utożsamiane z koniecznością ochrony suwerenności państwa³⁷), w logiczny sposób powinno ułatwiać podjęcie decyzji o wycofaniu się z traktatów unijnych na podstawie ich własnych przepisów. Takie rozwiązanie jest przewidziane w art. 51 TUE i stanowiło sformalizowaną podstawę wystąpienia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej. Nie wydaje się jednak, aby to była jedyna podstawa prawna umożliwiająca wygaszenie traktatów unijnych. W związku z zakresem zastosowania art. 5 KWPT i stopniem autonomii prawa UE w dziedzinie prawa traktatów, która dla uchylenia zasad ogólnych wymaga wywołania jednoznacznych skutków wyłączających na poziomie regulacji unijnej³⁸, należy przyjąć,

³⁷ Paradygmat, do którego odwołał się STSM w sprawie *Wimbledon*, w swej istocie nadal pozostaje niezmienny: "The Court declines to see in the conclusion of any Treaty by which a State undertakes to perform or refrain from performing a particular act an abandonment of its sovereignty. No doubt any convention creating an obligation of this kind places a restriction upon the exercise of the sovereign rights of the State, in the sense that it requires them to be exercised in a certain way. But the right of entering into international engagements is an attribute of State sovereignty" (case of the S.S. „Wimbledon”, "Permanent Court of International Justice", Series A, Judgment of 17 August 1923, s. 25).

³⁸ Zob. T.C. Hartley, *European Union Law in a Global Context. Text Cases and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2004, s. 134: "The Treaties contain no provision for their termination. This does not, however, mean that they cannot be terminated. Under international law, all that is required is that all the parties should consent. The treaties would then cease to operate. The Community would no longer exist. [...] The Treaties do make provision for their amendment. Each Member State must agree, and the amending treaty must be adopted by each State according to its constitutional requirements. This is the same as the position under international law. However, if Community law imposed any restrictions on the power of the Member States to amend the Treaties, the Treaties could nevertheless be amended without regard to those restrictions if all the Member States agreed". Zdanie z cytowanej pracy (s. 135): "Instead, customary law international law is totally excluded in the area covered by the Community Treaties in so far as relations among the Member States are concerned. If there are any gaps in the law, the European Court fills them by creating new legal rules. This is the consequence of Community law being a separate legal system", potwierdza jedynie potrzebę

że również, na warunkach ustalonych w powszechnym prawie traktatów, z uwzględnieniem osiągniętego poziomu autonomii, jednostronne odstąpienie od traktatów unijnych można by rozważać z przywołaniem okoliczności istotnego naruszenia postanowień traktatów przez pozostałe strony, trwałe i nieodwracalne zniknięcie lub zniszczenie przedmiotu umowy oraz radykalną zmianę okoliczności, a także, w sposób oczywisty, przez *actus contrarius*³⁹. Oczywiście warunki przewidziane w powszechnym prawie traktatów zestawione z kształtem i zakresem unijnej regulacji w niewielkim stopniu uprawdopodobniają możliwość przywołania tych ostatnich trzech podstaw wygaśnięcia traktatu z przyczyn przez niego nieprzewidzianych. Jednak w skrajnych przypadkach nie eliminują jako odrębnej, formalnej podstawy.

Rozważmy jedną z tych nieprzewidzianych w samych traktatach podstaw jednostronnego odstąpienia od umowy. Regułą o największym potencjale wydaje się ta, która pozwala w ostatecznym rozrachunku na wykluczenia państwa członkowskiego z organizacji w związku z istotnym naruszeniem postanowień konstytuujących ją traktatów. Mowa tu o artykule 60 KWPT⁴⁰. Podstawą jego zastosowania byłoby wykazanie, że niewykonanie zobowiązania przyjmuje postać nieprzewidzianego w KWPT wypowiedzenia traktatu lub naruszenia przedmiotu i celu regulacji. Łatwo jest wykazać, że złamanie zasady *pacta sunt servanda* przyjmujące postać odrzucania wyroków najważniejszego organu sądowego w ramach wyodrębnionego porządku prawnego UE tożsame jest z naruszeniem jednego z jego fundamentów. Szczególnie gdy porządek unijny ideę rządów prawa uznaje za jedną ze swoich zasad ogólnych, wyrażających podstawową wartość⁴¹. Przyjmując taką postać złamanie zasady *pacta sunt servanda*, jako podstawa wykluczenia państwa członkowskiego z organizacji, przez uznanie traktatów tworzących ramy działania danej organizacji za wygaszone, wymagałoby jednak spełnienia kilku dalszych przesłanek. Wśród nich

wykazania istnienia określonych zasad wypełniających luki. Unijne prawo traktatów zawiera szereg autonomicznych reguł, które nie pokrywają jednak całego obszaru prawa traktatów. Nawet jeśli tego rodzaju reguły zostałyby dodane do prawa unijnego, drogą traktatową lub za pośrednictwem orzecznictwa TSUE, to i tak mogłyby one zostać jednomyślnie zastąpione przez państwa członkowskie, np. przez przywołanie przesłanek pozwalających na wygaszenie traktatów konstytuujących UE z przyczyn przez nie nieprzewidzianych.

³⁹ Art. 54, 60, 61, 62 KWPT.

⁴⁰ Art. 60 KWPT, „Wygaśnięcie lub zawieszenie działania traktatu w następstwie jego naruszenia [...]”

2. Istotne naruszenie traktatu wielostronnego przez jedną ze stron upoważnia:
a) pozostałe strony, **w drodze jednomyślnego porozumienia** [podkr. A.K.], 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; [...]

3. W rozumieniu niniejszego artykułu istotne naruszenie traktatu polega na:

a) nie przewidzianym w niniejszej konwencji odrzuceniu traktatu lub

b) pogwałceniu postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu [...]”.

⁴¹ Zob. K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law*, „Common Market Law Review” 2010, vol. 47, s. 1633, 1650; L. Pech, *A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law*, „European Constitutional Law Review” 2010, vol. 6, s. 359; *idem*, *Rule of Law as a Guiding Principle of the European Union's External Actions*, „CLEER Working Papers” 2012, vol. 3, s. 9-10.

jest m.in. osiągnięcie jednomyślności pośród pozostałych państw-stron co do wywołania takiego skutku prawnego⁴². Jest to wymóg, który nie pozbawia argumentacji z wykorzystaniem art. 60 KWPT mocy prawnej⁴³. Wnioski z niej wypływające przesuwają jednak w rejony hipotetycznych rozwiązań, uwarunkowanych skomplikowanym kontekstem faktycznym, prawnym i politycznym⁴⁴.

4. „Sąd pierwszego słowa”

W świetle powyższych rozważań naruszenie zasady *pacta sunt servanda*, przyjmujące postać realizacji funkcji „sądu ostatniego słowa” przez sąd krajowy, w pierwszej kolejności inicjuje proces odpowiedzialności prawnej. Z drugiej jednak strony, jako fakt, pozwala na rozpatrzenie takiej postawy na tle istoty prawa międzynarodowego, która jest również istotą Unii Europejskiej, na obecnym etapie jej rozwoju. Przy założeniu takiej perspektywy i spełnieniu wielu dodatkowych warunków (np. uwzględnieniu formuły *actus contrarius*) przedmiotowy fakt może być rozpatrywany jako wypowiedź tzw. sądu pierwszego słowa, czyli podjęcie przez państwo działań, mogących w dłuższej perspektywie doprowadzić do nadania traktatowi określonego znaczenia w drodze uzgodnionej wykładni, zmianę zobowiązania traktatowego lub jego modyfikację. W ostateczności ten zakres konsekwencji należy jeszcze poszerzyć o potencjalnie możliwą, na gruncie szeregu przedmiotowo tożsamy faktów, zapowiedź zmiany, w odpowiedniej perspektywie czasowej, paradygmatu prawa międzynarodowego, jego działu, konkretnej instytucji lub normy prawnej⁴⁵.

4.1. Zmiana i modyfikacja traktatu

Prawo UE zawiera przepisy dotyczące zmiany traktatów tworzących ramy prawne organizacji. Zgodnie z zakresem zastosowania art. 5 KWPT mają one

⁴² W wypadku stawianego zarzutu naruszenia zasady praworządności jako zasady ogólnej prawa unijnego w praktyce musiałoby to oznaczać wygaszenie traktatów UE łącznie w odniesieniu do Polski i Węgier.

⁴³ Zob. J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” 2019, nr 1, s. 17-20.

⁴⁴ Warto w tym miejscu przywołać przypadek *brexitu* i próbę odwoływania się przez stronę brytyjską do art. 62 KWPT, regulującego klauzulę zasadniczej zmiany okoliczności jako kolejnej przesłanki nieprzewidzianej w traktatach unijnych, która z poziomu zasady ogólnej prawa traktatów mogłaby mieć zastosowanie do odstąpienia przez Wielką Brytanię od umowy określającej warunki wystąpienia z UE. W kontekście zastosowania art. 62 KWPT do prawa unijnego rozumianego szerzej niż tylko pierwotne traktaty konstytuujące UE, zob. sprawę C-162/96, *Racke vs. Hauptzollamt Mainz* [1998], ECR I-03655, pkt 53.

⁴⁵ Por. wypowiedź STSM w sprawie *Certain German Interests in Polish Upper Silesia (Germany vs. Poland)*, „Permanent Court of International Justice” 1926, Series A, No. 7, s. 19, z której wynika, że prawo krajowe z perspektywy prawa międzynarodowego to jedynie fakty (*municipal laws are merely facts*), które jednak wyrażają ich wolę w taki sam sposób jak decyzje podejmowane na podstawie prawa (*legal decisions*) oraz środki administracyjne (*administrative measures*), oznaczając w ten sposób praktykę państwa oraz jego *opinio iuris*. To w konsekwencji może przyczyniać się do powstania nowych norm prawa zwyczajowego lub zmiany dotychczasowych.

zastosowanie w pierwszej kolejności. Nie wydaje się, aby w ostatecznym rozrachunku wykluczało to możliwość odwołania się do zasad ogólnych prawa traktatów w zakresie zmiany umów międzynarodowych⁴⁶. Jednak występowanie w tym zakresie *lex specialis* mocno ogranicza prawdopodobieństwo wystąpienia takiego przypadku. Zatem droga od naruszenia prawa UE do nadania mu nowego kształtu zgodnego z treścią naruszenia najeżona jest rozlicznymi przeszkodami. O wiele łatwiej wystąpi tu sytuacja odpowiedzialności niż jednomyślność państw członkowskich wokół nowego kształtu zobowiązania traktatowego, która na dodatek miałaby zastąpić uzgodnioną formułę zmiany traktatów unijnych.

W podobnym duchu należałoby ocenić teoretyczną możliwość wprowadzenia do traktatu modyfikacji jego postanowień zapoczątkowanej przez działania przyjmujące postać *prima facie* naruszenia umownego zobowiązania. KWPT przewiduje taką możliwość w art. 41. Jednak prawo UE również posługuje się tą instytucją. Wprawdzie traktaty unijne nie przywołują tego pojęcia wprost, jednak zasada ściślejszej współpracy z art. 20 TUE odwołuje się w swej istocie do pojęcia modyfikacji. Można zatem skonstatować istnienie *lex specialis*, które ponownie ogranicza, choć teoretycznie nie wyklucza, zainicjowania procesu modyfikacji zobowiązań traktatowych poprzez przyjęcie postawy, która wzięta w nawias bezwzględny w pierwszym odruchu będzie oceniana jako naruszenie zobowiązania⁴⁷. Jak się wydaje, skuteczną ochroną dla jakichkolwiek rozważań, a następnie prób modyfikowania części postanowień traktatów założycielskich względem grupy państw członkowskich, jest mocno podkreślona w granicach KWPT potrzeba bezwzględnej ochrony przedmiotu i celu traktatu⁴⁸, która nie doznaje żadnego umniejszenia na poziomie prawa UE, a wręcz przeciwnie, zyskuje na powadze. Stąd niewykonanie przez Polskę wyroków TSUE nie sposób uznać za zdolne do naruszenia fundamentu UE okoliczności, przyjmujące postać akceptowalnej na gruncie UE (*lex specialis*) czy KWPT (*lex generalis*) modyfikacji części postanowień organicznie powiązanych z przedmiotem i celem unijnej regulacji.

4.2. Wykładnia traktatu

Pośród potencjalnych kontekstów, w których ramach można rozważać charakter prawny następstw niewykonania wyroku sądu międzynarodowego na poziomie krajowym, należy jeszcze przywołać przypadek utożsamienia sytuacji z zainicjowaniem jednostronnej wykładni odpowiednich postanowień traktatów.

Mowa tu o sytuacjach, które nie wyczerpują wprost jasno zdefiniowanych przesłanek właściwych dla zainicjowania zmiany traktatu, jego modyfikacji czy wiążącej wykładni. Byłaby wtedy mowa właśnie o zmianie traktatu, jego modyfikacji czy wykładni. W rozważanym przypadku chodzi o zdarzenia, które stanowią

⁴⁶ Zob. przypis 36.

⁴⁷ Krytycznie na ten temat C. Mik, *Opinia w sprawie zgodności tzw. traktatu fiskalnego z prawem Unii Europejskiej oraz trybu jego ratyfikacji*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2012, nr 1(33), s. 89.

⁴⁸ Potrzeba ochrony przedmiotu i celu traktatu pojawia się w kilku przepisach KWPT: art. 18, art. 19, art. 20, art. 31, art. 33, art. 41, art. 58, art. 60.

naruszenie zobowiązania traktatowego, a w konsekwencji stojącej za nim zasady *pacta sunt servanda*, widziane jako fakty w pewnym zespole z zasadami prawa traktatów i regułami odpowiedzialności międzynarodowej, prowadzące do nowej normatywnej rzeczywistości.

W takim wypadku jednostronna inicjatywa interpretacyjna, wynikająca z działania krajowego organu sądowego i zmierzająca do nadania nowego rozumienia postanowieniom traktatowym, wymagałaby jednak zaakceptowania przez wszystkie pozostałe państwa-strony (np. ich sądy krajowe w ustalonych granicach jurysdykcji) lub właściwy sąd międzynarodowy. Za przykład wyroku o takim potencjale może służyć rozstrzygnięcie holenderskiego Sądu Najwyższego z 20 grudnia 2019 r. w sprawie *Niderlandy vs. Urgenda*⁴⁹. Wyrok w dużej mierze dotyczy szczegółowych kwestii z zakresu prawa holenderskiego, ale zawiera kilka wniosków, które są istotne z perspektywy prawa międzynarodowego. W szczególności Trybunał orzekł, że na podstawie europejskiej Konwencji o ochronie podstawowych praw i wolności człowieka (dalej: EKPC): art. 2 (prawo do życia) oraz art. 8 (prawo do życia prywatnego i rodzinnego), Holandia ma pozytywny obowiązek podjęcia środków w celu zapobiegania zmianom klimatu przez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych (GHG) o co najmniej 25 procent do końca 2020 r. w porównaniu z poziomami z 1990 r.⁵⁰ Z perspektywy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka takie rozstrzygnięcie może być odczytane jako godna wsparcia prawidłowa interpretacja art. 2 i 8 EKPC albo podstawa do stwierdzenia naruszenia EKPC przez państwo-stronę (o ile zostałyby wszczęte przez uprawniony podmiot odpowiednia procedura naruszeniowa). Teoretycznie w ramach takiego mechanizmu także Polska jako państwo członkowskie UE mogłaby wypełniać przestrzeń prawną formą sędziowskiego dialogu, o ile tylko byłaby w stanie zaproponować poprawne wnioski i przekonać do nich wszystkich wymaganych partnerów. W przeciwnym bowiem razie fakt, który jest tożsamy ze złamaniem zasady *pacta sunt servanda*, bez żadnego dalszego kontekstu, generuje jedynie odpowiedzialność prawną.

4.3. Kształtowanie paradygmatu

Próbie oddziaływania na paradygmat prawa międzynarodowego lub jego instytucji można zobrazować kilkoma kolejnymi rozstrzygnięciami ważnych sądów krajowych. Zatem wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie *Weiss* (5.05.2020)⁵¹, wyrok włoskiego Trybunału Konstytucyjnego nr 238/2014⁵² na tle wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości z 2012 r.

⁴⁹ A. Nollkaemper, L. Burges, *Introductory Note to the State of the Netherlands v. Urgenda* (Neth. Sup. Ct.), "International Legal Materials" 2020, vol. 59, s. 812-813.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020, 2 BvR 859/15, paras. 1-237 (sprawa *Weiss*), https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html [dostęp 15.03.2022].

⁵² The Constitutional Court, Judgment No. 238 – Year 2014 (wyrok włoskiego TK nr 238-2014), https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S238_2013_en.pdf [dostęp 15.03.2022].

*Niemcy vs. Włochy*⁵³, rozstrzygnięcie polskiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 3/2021 z 7 października 2021 r.⁵⁴ czy wyrok rosyjskiego Trybunału Konstytucyjnego nr 12-P/2016 z 16 kwietnia 2016 r.⁵⁵ z uwagi na zawartą w nich argumentację to w pierwszej kolejności źródło odpowiedzialności międzynarodowoprawnej państwa powiązane z naruszeniem zasady *pacta sunt servanda* (tworzącej podstawę także porządku prawnego UE lub RE). Odpowiedzialność ta może mieć swoje rozwinięcie w działaniach zmierzających do zmiany zobowiązania traktatowego (z wykorzystaniem zasady *pacta sunt servanda*), zmiany postanowień konstytucyjnych, kolidujących, w myśl rozstrzygnięcia prawidłowo obsadzonego „sądu ostatecznego słowa”, z zobowiązaniem traktatowym, odstąpienia na warunkach zgodnych z zasadą *pacta sunt servanda* od zobowiązania traktatowego bądź nawet swoistego wykluczenia z określonego porządku prawnego (np. art. 60 KWPT). Dalszym rozwinięciem tej sytuacji, wynikającej z naruszenia zasady *pacta sunt servanda*, staje się przekształcenie samego paradygmatu, oczywiście w odpowiednio długiej perspektywie, jeśli proces ten miałby dotknąć istoty prawa międzynarodowego. Warto jednak podkreślić, że oddziaływaniu na ten paradygmat w sferze faktycznej może towarzyszyć odmienna aksjologia. O ile w wypadku przedmiotowych orzeczeń niemieckiego czy włoskiego sądu konstytucyjnego chodzi o, w pierwszym wypadku, ochronę podstawowych wartości UE, w odczuciu sądu krajowego, zagrożonych przez podnoszony zarzut działania *ultra vires* po stronie sądu unijnego⁵⁶, a w drugim o prymat wartości z zakresu praw podstawowych, chronionych normami konstytucyjnymi, względem interesu państwa jako podmiotu pierwotnego prawa międzynarodowego⁵⁷, to w przypadku rozstrzygnięcia polskiego⁵⁸ czy rosyjskiego sądu

⁵³ *Jurisdictional Immunities of the State (Germany v. Italy: Greece intervening)*, Judgment, “International Court of Justice Reports” 2012, s. 99.

⁵⁴ Wyrok TK z 7 października 2021 r., K 3/21, Dz. U. z 2021 r. poz. 1852.

⁵⁵ Russian Federation, Judgment No. 12-П/2016 of 19 April 2016 of the Constitutional Court (wyrok rosyjskiego TK w sprawie No. 12-П/2016), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2016\)033-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2016)033-e) [dostęp 15.03.2022].

⁵⁶ Wyrok w sprawie *Weiss*, pkt 109: “Where measures taken by institutions, bodies, offices and agencies of the European Union exceed the limits of the European integration agenda (Integrationsprogramm) in a manifest and structurally significant manner, it is incumbent upon the Federal Government and the Bundestag to actively address the question how the order of competences can be restored and to make a positive determination as to which course of action to pursue [...]”.

⁵⁷ Wyrok włoskiego TK nr 238-2014 (Conclusions in Point of Law), pkt 3.1: “This is the case of the qualifying essential principles of the state constitutional order, including the principles of protection of fundamental human rights. In those situations it is up to the national judge, and in particular exclusively to this Court, to exercise the constitutional review, in order to preserve the inviolability of fundamental principles of the domestic legal order, or at least to minimize their sacrifice”, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/doc/recent_judgments/S238_2013_en.pdf [dostęp 15.03.2022].

⁵⁸ Por. Wniosek Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego z 29 marca 2021, s. 108: „Wyraźnie podkreślić przy tym należy, że są to kompetencje, których organy te [UE – A.K.] nie mogą posiadać ze względu na ich sprzeczność z porządkiem konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej. Co istotne, powierzenie rzeczowej kompetencji nieuprawnionym konstytucyjnie organom władzy państwowej na mocy kwestionowanej normy prawnej stanowi niedopuszczalną ingerencję w sferę, w której w sposób szczególny manifestuje się suwerenność państwa”, https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/dok?dok=F1225335688%2FK_3_21_wns_2021_03_29_ADO.pdf [dostęp 15.03.2022].

konstytucyjnego⁵⁹ pojawia się chęć bezwzględnej ochrony suwerenności państwa (porządku konstytucyjnego) kosztem istoty i struktury obowiązującego prawa międzynarodowego, zasadniczo bez poważnego, wykraczającego poza formalny rytuał, potraktowania sfery praw i wolności jednostki. Z przedmiotowego rozstrzygnięcia polskiego Trybunału Konstytucyjnego wyłania się chęć promowania ogólnego prymatu prawa krajowego nad prawem międzynarodowym w części dotyczącej bezwzględnej ochrony suwerenności państwa. To w praktyce musiałoby oznaczać strukturalne zniszczenie zasady *pacta sunt servanda* poprzez negację konsensualnego charakteru prawa międzynarodowego⁶⁰, chyba że w momencie stwierdzenia kolizji między zasadą *pacta sunt servanda* i wpływającymi z niej następstwami a działaniami podejmowanymi w prawie krajowym podmiot-strona traktatowego porządku, pozostając w dobrej wierze, dążyłby bezwzględnie i skutecznie: albo do zmiany kolidujących przepisów krajowych (w tym konstytucji), albo zmiany odpowiednich przepisów traktatów UE, albo do wystąpienia z UE (stwierdzenia wygaśnięcia traktatów względem siebie). W ostatecznym rozrachunku w grę wchodziłoby jeszcze wykluczenie z UE, czyli stwierdzenie wygaśnięcia traktatów UE względem państwa naruszającego ich postanowienia przez pozostałe państwa-strony z uwagi na istotne naruszenie przedmiotu i celu tychże traktatów. Podobnie w wypadku ustawy o Trybunale Konstytucyjnym Federacji Rosyjskiej, która weszła w życie 14 grudnia 2015 r., pojawiło się upoważnienie na rzecz rosyjskiego sądu konstytucyjnego do uznania wyroków organu praw człowieka za „niewykonalne”, jeśli jego interpretacja postanowień traktatów międzynarodowych stanowiących podstawę wyroku jest niezgodna z Konstytucją Federacji Rosyjskiej. Ustawa jest przede wszystkim nakierowana na orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ma jednak szerszy zakres i obejmuje decyzje wszystkich organów zajmujących się prawami człowieka, w tym Komitetu Praw Człowieka ONZ. W żadnym z państw członkowskich Rady Europy nie występują tego rodzaju rozwiązania.

⁵⁹ Wyrok rosyjskiego TK w sprawie No. 12-Π/2016, s. 5, pkt 1.2: „At the same time, the interaction of the European conventional and the Russian constitutional legal orders is impossible in the conditions of subordination, so far as only a dialogue between different legal systems is a basis of their appropriate balance, and the effectiveness of norms of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Russian legal order in many respects depends on the respect of the European Court of Human Rights for the national constitutional identity; recognizing the fundamental significance of the European system of the protection of human and civil rights and freedoms, judgments of the European Court of Human Rights being part of it, the Constitutional Court of the Russian Federation is ready to look for a lawful compromise for the sake of maintaining this system, reserving the determination of the degree of its readiness for it, so far as it is the Constitution of the Russian Federation which outlines the bounds of compromise in this issue”.

⁶⁰ Por. J. Wouters *et al.*, *International Law...*, s. 174: „Allowing States to invoke their internal law as an excuse for a failure to fulfil their treaty obligations would amount to allowing them unilaterally to determine the extent of their own obligations”. Ciągłe aktualna pozostaje myśl Ludwika Ehrlicha (*Prawo międzynarodowe...*, s. 247): „Znaczenie umów prawa międzynarodowego jest dziś w życiu międzynarodowym tak wielkie, że naruszenie zasady *pacta servanda sunt* jest podkopywaniem całego systemu stosunków międzynarodowych”.

Jak już podkreślono, skuteczne zainicjowanie powyższych procesów, uwzględniających fakty wpływające z naruszenia zasady *pacta sunt servanda* i przetwarzających je na kolejny zasób norm, wymaga jednak spełnienia wielu fundamentalnych warunków. Nie można tu mówić o żadnym automatyzmie skutku. Zawsze w tym wypadku chodzi o rezultat wynikający z łącznego zastosowania przesłanki wyłączającej odpowiedzialność (*consent*) oraz zgody warunkującej normatywny charakter zmiany, modyfikacji czy wykładni postanowień traktatu zainicjowanych, ujmując rzecz bezwzględnie, przez zachowania świadczące w pierwszej kolejności o naruszeniu pierwotnego zobowiązania. W wypadku inicjowania procesów, dających się odczytać jako oddziaływania na kształt paradygmatu prawa międzynarodowego, ta poprzeczka postawiona jest jeszcze wyżej, gdyż w skrajnym przypadku wymagałaby zaangażowania społeczności międzynarodowej jako całości.

5. Konkluzje

Obserwacja postaw Polski jako państwa członkowskiego UE (strony traktatów konstytuujących UE) pozwala na powtórzenie i podkreślenie trwałości kilku podstawowych wniosków wpływających z zasady *pacta sunt servanda*, fundamentu prawa międzynarodowego. Jest pewne, że bez zmiany paradygmatu prawa międzynarodowego nie jest możliwa zmiana charakteru zasady *pacta sunt servanda*. W konsekwencji odgrywanie przez sąd krajowy roli sądu ostatniego słowa w ramach reżimu prawnego wyrastającego z zasady *pacta sunt servanda* oznacza naruszenie zobowiązania międzynarodowego, a więc odpowiedzialność międzynarodowoprawną. Przypisanie sądowi krajowemu funkcji sądu ostatniego słowa w ramach reżimu traktatowego na gruncie obowiązującego paradygmatu prawa międzynarodowego wymaga uprawnienia wyrastającego z samej zasady *pacta sunt servanda*. Państwo-strona traktatu ponosi odpowiedzialność międzynarodowoprawną za działania swoich organów sądowych, nawet przyjmujące w płaszczyźnie prawa krajowego postać *ultra vires*. Realizacja odpowiedzialności prawnej za naruszenie zobowiązania wyrastającego z zasady *pacta sunt servanda* nie znosi po stronie państwa konieczności dalszego wykonywania tego obowiązku. Systemowe posługiwanie się przez państwo w granicach reżimu traktatowego formułą „sądu ostatniego słowa” w odniesieniu do sądu krajowego w zderzeniu z rozstrzygnięciem właściwego w rozumieniu zasady *pacta sunt servanda* sądu międzynarodowego oznacza dla danego państwa: a) konieczność zmiany prawa krajowego, b) zainicjowanie i zdolność wprowadzenia zmian do reżimu traktatowego, c) zainicjowanie procesu uzgodnionej wykładni postanowień składających się na dany porządek traktatowy, d) wycofanie się z danego porządku traktatowego. Ponadto przy założeniu, że realizacja funkcji „sądu ostatniego słowa” zostanie utożsamiona z naruszeniem przedmiotu i celu traktatu, pojawia się ryzyko wykorzystania przez pozostałe państwa-strony podstawy prawnej zmierzającej w swym zastosowaniu do wykluczenia z danego porządku państwa naruszającego w sposób kwalifikowany swoje zobowiązania wynikające

z zasady *pacta sunt servanda*. Warto również podkreślić, że odpowiedzialność międzynarodowoprawna za naruszenie zobowiązania wynikającego z reżimu traktatowego przez przypisanie i realizowanie funkcji „sądu ostatniego słowa” przez sąd krajowy może zostać wyłączona na podstawie odpowiednich przesłanek, np. zgody uprawnionego podmiotu na wyłączenie bezprawności (*consent*), czego ilustracją może być decyzja Komisji Europejskiej w sprawie zakończenia procedury naruszeniowej względem Niemiec na wniosek rządu niemieckiego po uznaniu prezeń, że z perspektywy prawa UE wyrok niemieckiego sądu konstytucyjnego w sprawie *Weiss* był aktem *ultra vires*. Warto na koniec zaznaczyć, że przypisanie sądowi krajowemu funkcji „sądu ostatniego słowa” w ramach reżimu traktatowego, odczytywane jako fakt („sąd pierwszego słowa”), może inicjować proces przekształcania paradygmatu prawa międzynarodowego, jego autonomicznego porządku, instytucji prawnej lub powstanie nowej normy (np. prawa zwyczajowego na gruncie praktyki państw i ich *opinio iuris*).