



## dr hab. Artur Kozłowski, prof. UWr

Autor jest pracownikiem naukowo-dydaktycznym w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4386-3343>).

# Wykluczenie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej – zarys normatywnego modelu

**Słowa kluczowe:** wygaśnięcie traktatu z powodu istotnego naruszenia jego postanowień (art. 60 KWPT), autonomiczne prawo traktatów UE (art. 5 KWPT), naruszenie przedmiotu i celu traktatu

W artykule przedstawiono podstawowe elementy modelu prawnego, pozwalającego na wykluczenie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej w sytuacji, w której traktaty założycielskie nie przewidują takiej możliwości. Za źródło stosownej podstawy prawnej wykluczenia przyjmuje się prawnomiędzynarodowy status Unii Europejskiej, traktatowy charakter jej podstaw działania oraz utrzymanie przez państwa członkowskie przymiotu pierwotnego podmiotu prawa międzynarodowego. Wykluczenie z UE jest analizowane w kontekście potencjalnego wygaśnięcia traktatów unijnych względem określonego państwa strony z przyczyn w nich nieprzewidzianych. Z uwagi na autonomiczny charakter prawa UE (*lex specialis*), a w konsekwencji pośrednią skuteczność Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów<sup>1</sup> (*lex generalis*) w odniesieniu do traktatów założycielskich UE (art. 5 KWPT), za jedną z możliwych przesłanek wykluczenia z UE uznaje się w artykule istotne naruszenie postanowień traktatu, utożsamiane przede wszystkim z naruszeniem jego przedmiotu i celu (art. 60 KWPT).

### 1. Wprowadzenie

Wykluczenie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej jest zagadnieniem, które łączy teorię organizacji międzynarodowych ze sferą źródeł prawa międzynarodowego. Aby rozstrzygnąć kwestię, czy państwo członkowskie może zostać wykluczone z danej organizacji międzynarodowej, w niezbędnym zakresie należy rozważyć problematykę podstaw działania organizacji międzynarodowych, by następnie zbadać niektóre z norm prawa traktatów regulujących kwestię wygaśnięcia umowy międzynarodowej. Wywód na temat niektórych elementów teorii organizacji międzynarodowych jest niezbędny z uwagi na konieczność uwzględnienia w rozważaniach specyfiki funkcji realizowanych przez określoną organizację międzynarodową oraz zbadanie stopnia autonomii prawa stanowiącego podstawę jej działania. Jednym z kluczowych warunków brzegowych tego rodzaju analizy jest przyjęcie założenia o wywodzie prowadzonym w granicach normatywizmu prawniczego<sup>2</sup>. Ma on służyć

wykazaniu istnienia niezbędnej przestrzeni prawnej, którą jest w stanie zapełnić norma mogąca stanowić podstawę ewentualnego wykluczenia państwa z organizacji międzynarodowej, nawet jeśli szanse na jej przywołanie i zastosowanie w określonym stanie faktycznym mogą być niskie. Przy takim ujęciu problematyki wykluczenia państwa członkowskiego z UE źródłem konkluzji są rozważania o zasadniczo systemowym charakterze. W świetle powyższego określona norma rozstrzygająca kwestię członkostwa w organizacji międzynarodowej istnieje, o ile zostały zachowane warunki prawidłowego rozumowania z uwzględnieniem reguł inferencyjnych<sup>3</sup>. Natomiast nie jest argumentem rozstrzygającym to, że nigdy w praktyce

in light of which we can view human behavior and other natural events”; także s. 403: „He [Hans Kelsen – A.K.] also maintains, in keeping with the is/ought distinction, that the validity of a given legal norm can only be explained by reference to the validity of another and higher legal norm. Thus a norm, n1, is legally valid if, and only if, it was created in accordance with another and higher legally valid norm, n2, which in turn is legally valid if, and only if, it was created in accordance with another and higher legally valid norm, n3, etc.”.

3 Np. sąd uznający określoną normę za podstawę wyrokowania pod warunkiem, że jego rozumowanie jest prawidłowe w sensie porządkowania systemu prawnego (por. A. Clapham, *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, Oxford 2012, s. 70: „The ultimate explanation of the binding force of all law is that individuals, whether as single human beings, or associated with others in a state, are constrained, in so far, as they are reasonable beings, to believe that order and not chaos is the governing principle of the world in which they have to live”).

1 Konwencja wiedeńska o prawie traktatów sporządzona 23.05.1969 r. w Wiedniu (Dz.U. z 1990 r. Nr 74, poz. 439) – dalej KWPT.

2 Por. T. Spaak, *Kelsen and Hart on the Normativity of Law* [w:] P. Wahlgren (red.), *Perspectives on Jurisprudence: Essays in Honour of Jes Bjarup*, „Scandinavian Studies in Law”, vol. 48, Stockholm 2005, s. 402: „The Pure Theory conceives of law as a system of norms, which norms function as schemes of interpretation

nie zaistniał określony przypadek wykluczenia państwa z UE ani to, że niezbędne okoliczności faktyczne, stanowiące podstawę zastosowania określonej normy, są wysoce nieprawdopodobne. Ponadto do istotnych uwarunkowań rozważań o możliwym wykluczeniu państwa członkowskiego z Unii Europejskiej należy zaliczyć nadal występujący przymiot pierwotnego podmiotu prawa międzynarodowego po stronie państwa członkowskiego UE.

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w aktualnym stanie prawnym jest możliwe wykluczenie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej, musi zatem w świetle powyższego uwzględnić traktatowy charakter podstaw działania Unii Europejskiej, stopień autonomii prawa UE obowiązujący względem reguł powszechnego prawa traktatów oraz zakres wykorzystania w granicach prawa UE reguł powszechnego prawa odpowiedzialności międzynarodowej.

## 2. Traktat jako podstawa funkcjonowania organizacji międzynarodowej

W praktyce istnienie każdej międzyrządowej organizacji międzynarodowej (podmiotu wtórnego) jest uzależnione od zawarcia umowy międzynarodowej<sup>4</sup>. Umowa ta zawiera w sobie wszystkie przepisy, które są kluczowe z punktu widzenia istnienia i funkcjonowania określonej organizacji międzynarodowej. Do tego zakresu wchodzi przepisy przybliżające przedmiot i cel regulacji, podstawowe zasady działania, zadania, strukturę organizacyjną, zakres podmiotowości prawnej (zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych). Wydaje się, że taki zasadniczy charakter prawny mają również przepisy regulujące kwestię członkostwa w organizacji międzynarodowej. Oczywiście w pierwszej kolejności przyjęcia do organizacji, a już w ramach członkostwa postanowienia modyfikujące jego zakres, np. w postaci zawieszenia czy w ostatecznym rozrachunku wystąpienia bądź wykluczenia państwa członkowskiego z organizacji.

Wszystkie powyższe konteksty, w jakich członkostwo w organizacji może być analizowane, są w ogólności funkcją traktatu konstytuującego daną organizację międzynarodową, a w ujęciu szczegółowym, zawartych w nim umownych klauzul. Rzecz można zobrazować kilkoma prostymi przykładami. Karta Narodów Zjednoczonych<sup>5</sup> zawiera przepisy regulujące przyjęcie do organizacji kolejnego państwa członkowskiego<sup>6</sup> (art. 4), zawieszenie państwa przez Zgromadzenie Ogólne na zalecenie Rady Bezpieczeństwa w korzystaniu z praw i przywilejów

członkowskich (art. 5) oraz jego wykluczenie (art. 6), czyli przypadek, w którym Zgromadzenie Ogólne na zalecenie Rady Bezpieczeństwa pozbawia dane państwo członkostwa w ONZ z powodu uporczywego łamania przez nie zasad Karty<sup>7</sup>. W art. 19 KNZ przewiduje z kolei ograniczenie konkretnego prawa członkowskiego, mianowicie prawa do głosowania w Zgromadzeniu Ogólnym w wypadku zalegania z opłatą składek na rzecz Organizacji. Warto zauważyć, że wśród tych przepisów nie ma umownej klauzuli, która pozwalałaby państwu członkowskiemu na samodzielne wystąpienie z ONZ. Jednak podstawę do powiązania takiego uprawnienia z Kartą można odnaleźć w pracach przygotowawczych konferencji założycielskiej w San Francisco<sup>8</sup>. W wypadku Rady Europy spektrum kwestii powiązanych z członkostwem jest nieco szersze. W art. 4 Statutu Rady Europy<sup>9</sup> przywołuje instytucję członkostwa i wiąże je z przystąpieniem do traktatu konstytuującego tę organizację. Kolejny artykuł tworzy instytucję państwa stowarzyszonego z Radą Europy, co łączy się również z przyjęciem Statutu, ale z ograniczonym zakresem uprawnień. Organizacja ta przewiduje również możliwość wystąpienia z niej zgodnie z notyfikacją przekazaną przez państwo członkowskie Sekretarzowi Generalnemu (art. 7). Kolejny przepis Statutu (art. 8) odsyła do konstrukcji zawieszenia państwa członkowskiego w prawie reprezentacji i wezwania do wystąpienia zgodnie z art. 7 lub samodzielnego skonstatowania przez Komitet Ministrów utraty członkostwa<sup>10</sup>, co jest rozwiązaniem tożsamym z wykluczeniem państwa członkowskiego z Rady Europy w związku z naruszeniem podstawowych zasad organizacji zdefiniowanych w art. 3 Statutu<sup>11</sup>.

Skoro podstawą istnienia i działania organizacji międzynarodowej jest traktat, instytucja członkostwa powiązana jest ściśle z wieloma zasadami, regułami czy konkretnymi normami prawa traktatów. W ujęciu normatywnym członkostwo państwa w organizacji międzynarodowej jest tożsame z pojęciem strony wielostronnego traktatu. Państwo strona (członek organizacji międzynarodowej) to państwo, które wyraziło zgodę na zawarcie traktatu i w stosunku do którego traktat wszedł w życie. Szczegółowe kwestie związane z członkostwem, jego zakresem, realizacją praw i obowiązków podlegają ocenie prawnej z perspektywy odnośnych postanowień prawa traktatów. Stąd instytucja wystąpienia państwa z organizacji międzynarodowej, zawieszenie członkostwa czy też wykluczenie państwa z organizacji międzynarodowej odnajduje swoje odzwierciedlenie w koncepcjach wygaśnięcia traktatu lub wycofania się z niego,

4 C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge 2005, s. 20: „In general, the law relating to a particular organization will flow basically from conventional law, namely the constitution of that organization. The practice of organizations and decisions taken by their organs will especially fill out or even expand constitutional texts, while customary international law and general principles of law may be relevant to the interpretation of texts”.

5 Karta Narodów Zjednoczonych, Statut Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Porozumienie ustanawiające Komisję Przygotowawczą Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90 ze zm.) – dalej KNZ lub Karta.

6 Poza grupą pierwotnych państw członkowskich ONZ, czyli państw, które podpisały Kartę na konferencji założycielskiej w San Francisco (w tym Polska, która podpisała umowę później, korzystając z ustalonej w art. 3 KNZ szczególnej procedury). Zob. B. Simma (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, t. 1, Oxford 2002, art. 3, s. 173–176 (Fastenrath).

7 B. Simma (red.), *The Charter...*, art. 6, s. 210 (Tams): „In line with this general understanding of the term, as well as with the restrictive reading of expulsion as a measure of last resort, the expression ‘Principles’ contained in the present Charter is best understood as referring to the basic rules of the Charter governing the relations between States and the Organization”.

8 C.F. Amerasinghe, *Principles...*, s. 120: „In the case of the UN, which contains no withdrawal clause, evidently because of the desire of the parties to emphasize their aspirations to stability and permanence, it is nevertheless clear from the travaux preparatoires that the right to withdraw ‘in exceptional circumstances’ was conceded”.

9 Dz.U. z 1994 r. Nr 118, poz. 565 – dalej Statut.

10 16.03.2022 r. Komitet Ministrów stwierdził wygaśnięcie członkostwa Rosji w Radzie Europy w następstwie zainicjowania 25.02.2022 r. procedury przewidzianej w art. 8 Statutu w związku z aktem agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/the-russian-federation-is-excluded-from-the-council-of-europe> (dostęp: 24.08.2022 r.)).

11 Zasada praworządności, respektowanie praw człowieka i podstawowych wolności, urzeczywistnianie wartości Rady Europy zdefiniowanych w art. 1 Statutu.

względnie zawieszenia jego stosowania. W świetle prawa traktatów punktem odniesienia dla tych instytucji stają się w pierwszej kolejności postanowienia samej umowy tworzącej daną organizację. Z uwagi na konsensualny charakter prawa międzynarodowego kluczowe znaczenie w wypadkach spornych może mieć w tym zakresie również następcza zgoda wszystkich stron traktatu (*actus contrarius*). W dalszej kolejności, w wypadkach nieuregulowanych w samej umowie mają zastosowanie nieuchylone ani niezmodyfikowane przez jej strony postanowienia prawa traktatów<sup>12</sup>. W wersji skodyfikowanej jest to Konwencja wiedeńska o prawie traktatów z 1969 r., a w wersji niepisanej, stojące za nią normy prawa zwyczajowego, co odgrywa istotną rolę w wypadku traktatów założycielskich UE.

Wygaśnięcie traktatu, wycofanie się z niego lub wykluczenie z organizacji to sytuacje tożsame z utratą statusu strony traktatu konstytuującego organizację międzynarodową. Wynik taki może zostać osiągnięty przez zastosowanie wewnątrztraktatowych klauzul lub postanowień KWPT, innymi słowy, z przyczyn przewidzianych w umowie oraz z przyczyn co prawda nieprzewidzianych w umowie, ale uregulowanych w prawie traktatów. Ten ostatni przypadek to możliwość stwierdzenia wygaśnięcia traktatu, wycofania się z niego lub zawieszenia, gdy w sytuacji braku odnośnej klauzuli traktatowej ustalono, że strony miały zamiar dopuścić możliwość wypowiedzenia lub wycofania się (art. 56 KWPT)<sup>13</sup>. To chociażby wspomniany wcześniej przypadek Karty ONZ, która nie przewiduje wyraźnie prawa do wystąpienia z ONZ, ale respektuje ustalenia poczynione przez państwa na konferencji założycielskiej w San Francisco w 1945 r.<sup>14</sup> Skutek wygaśnięcia traktatu może również wywołać zawarcie w formule *lex posterior derogat legi priori* późniejszej umowy międzynarodowej (art. 59 KWPT). Prawo traktatów wygaśnięcie traktatu z przyczyn przez niego nieprzewidzianych łączy ponadto z przypadkiem istotnego naruszenia umowy międzynarodowej (art. 60 KWPT), powstaniem sytuacji uniemożliwiającej wykonywanie umowy (art. 61) oraz klauzulą radykalnej zmiany okoliczności (art. 62 KWPT). Szczególnie ten pierwszy przypadek to kluczowy element normatywnego modelu pozwalający na ewentualne wykluczenie państwa członkowskiego z UE.

Rozpatrując rzecz normatywnie i leksykalnie, w świetle całego szeregu przewidzianych przez prawo traktatów przesłanek wygaśnięcia umowy międzynarodowej, wycofania się z niej, względnie zawieszenia stosowania jej postanowień, pojęcie wykluczenia państwa członkowskiego z organizacji międzynarodowej należy utożsamiać ze skutkiem prawnym wygaśnięcia traktatu konstytuującego daną organizację międzynarodową względem określonego państwa członkowskiego (państwa strony), w następstwie zastosowania przewidzianych w traktacie postanowień wywołujących takie następstwo lub jako skutek działań podjętych przez strony wielostronnego traktatu wobec państwa członkowskiego naruszającego w sposób istotny

traktat założycielski danej organizacji. Konwencja wiedeńska o prawie traktatów istotność naruszenia utożsamia z naruszeniem przedmiotu i celu danej umowy lub z nieprzewidzianym w kodyfikacji sposobem odrzucenia traktatu (art. 60 ust. 3).

### 3. Stopień autonomii prawa Unii Europejskiej

Stopień autonomii prawa UE względem prawa traktatów determinuje w prezentowanym zarysie normatywnego modelu zakres wykorzystania prawa umów międzynarodowych jako podstawy do wykluczenia państwa członkowskiego z UE. Skoro traktaty są podstawą działania Unii Europejskiej i fakt ten nie został zanegowany w funkcjonowaniu organizacji, ponieważ zmiany podstaw działania UE w kluczowych obszarach wymagają drogi umownej, instytucje prawa traktatów mają zastosowanie do umów konstytuujących Unię Europejską, chyba że na poziomie prawa europejskiego wykształciły się stosowne autonomiczne reguły unijnego prawa traktatów, mające zastosowanie do tych umów<sup>15</sup>. Tę formułę odwzorowuje art. 5 KWPT. Stanowi on, że KWPT (zwyczaj międzynarodowy w niej skodyfikowany) 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.

Ponadto utrzymanie drogi traktatowej jako kluczowego narzędzia kształtowania istoty UE stanowi pośredni dowód na utrzymanie przez państwa pierwotnej podmiotowości w rozumieniu prawa międzynarodowego, co z kolei w sposób zwrotny może determinować dalsze losy UE i jej porządku prawnego.

Można zatem postawić pytanie, w jakim stopniu postanowienia prawa traktatów (zarówno w wersji skodyfikowanej, jak i w formie prawa zwyczajowego) mają zastosowanie do traktatów konstytuujących UE, a więc także w odniesieniu do kwestii wykluczenia państwa członkowskiego z UE. Jest to zagadnienie autonomii prawa UE w części dotyczącej prawa traktatów, czyli rozstrzygnięcie kwestii, w jakiej postaci w granicach prawa UE wykształciły się autonomiczne reguły prawa traktatów, które jako *lex specialis* mają zastosowanie w pierwszej kolejności do oceny zjawisk zachodzących w obszarze prawa traktatowego UE, przesuwając tym samym na plan dalszy postanowienia *lex generalis* z obszaru powszechnego prawa międzynarodowego.

15 W wyroku z 6.03.2018 r., C-284/16, *Slovakische Republik przeciwko Achmea BV*, EU:C:2018:158, pkt 33, TS scharakteryzował autonomię prawa UE w sposób następujący: „[...] the autonomy of EU with respect both to the Member States and to international law is justified by the essential characteristics of the EU and its law, relating in particular to the constitutional structure of the EU and the very nature of that law. EU law is characterised by the fact that it stems from an independent source of law, the Treaties, by its primacy over the laws of the Member States and by the direct effect of a whole series of provisions which are applicable to their nationals and to the Member States themselves”. Jednak suma tych swoistości, na marginesie, znana również powszechnemu prawu międzynarodowemu, chociaż w różnych proporcjach, nie jest w stanie tego „niezależnego źródła” pozbawić jego traktatowej natury. Skoro tak, to na warunkach art. 5 KWPT otwiera się przestrzeń do zastosowania prawa traktatów w odniesieniu do traktatów tworzących UE w części poświęconej wygaśnięciu umów międzynarodowych z przyczyn przez nie niewymienionych – J. Wouters, C. Ryngaert, T. Ruys, G. de Baere, *International Law. A European Perspective*, Oxford – Sydney 2019, s. 193: „The difference with general international law is therefore one of degree, not of kind”.

12 W większości wypadków postanowienia prawa traktatów mają charakter dyspozytywny (*ius dispositivum*).

13 Taki sam skutek KWPT łączy z domniemaniem wypływającym z charakteru traktatu.

14 Report of the Committee I/2 of the San Francisco Conference: UNCIO, Doc. 1178, I/2/76(2), s. 5; [http://digitization.s3.amazonaws.com/digibak/UN%20Conference%20on%20International%20Organization%20\(San%20Francisco%20Conference\)%20documents/UNIO-Volume-16-E-F.pdf](http://digitization.s3.amazonaws.com/digibak/UN%20Conference%20on%20International%20Organization%20(San%20Francisco%20Conference)%20documents/UNIO-Volume-16-E-F.pdf) (dostęp: 5.09.2022 r.).



Innymi słowy, chodzi o udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy istnieją swoiste reguły prawa UE, które wykluczają, modyfikują lub wprowadzają swoiste rozwiązania z zakresu prawa traktatów, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii nabycia członkostwa, a w konsekwencji również jego utraty w postaci wystąpienia z UE lub w skrajnej formule wykluczenia z organizacji. Podstawy do udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie znajdują się w prawie traktatów (art. 5 KWPT popartej praktyką UE, a szczególnie TSUE oraz państw członkowskich).

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie wyklucza, rozważając kwestie z zakresu prawa UE, odwołania się do zwyczajowych reguł prawa traktatów skodyfikowanych w KWPT<sup>16</sup>. Kluczowe w tym wypadku pozostaje ustalenie stopnia przywoływania tych zasad przez TSUE oraz rozstrzygnięcie kwestii, czy obowiązywanie reguł KWPT jako podstawy wyrokowania przez TSUE jest uzależnione od wyraźnego potwierdzenia tej skuteczności w określonych zakresach przez TSUE. Wydaje się, że w zarysowanym modelu przedmiotowa skuteczność nie jest uzależniona od potwierdzenia przez TSUE, gdyż w ujęciu systemowym skuteczność prawa traktatów w prawie UE jest pochodną relacji *lex generalis – lex specialis*. Trybunał Sprawiedliwości UE jest władny jedynie potwierdzić następstwa wynikające z tej relacji, natomiast nie jest w stanie ich wywoływać swoimi wyrokami. Zasada ogólna prawa dla swej skuteczności w obszarze autonomicznym (*self-contained regime*), w części nieobjętej modyfikacją, uszczegółowieniem lub zastąpieniem nową normą, nie wymaga odrębnego normatywnego osadzenia w wyodrębnionym porządku prawnym UE. Krytycznym elementem tego wnioskowania jest traktatowa podstawa działania UE oraz cechy podmiotu pierwotnego po stronie państw członkowskich. W tym sensie zastrzeżenie wypływające z art. 5 KWPT, że postanowienia prawa traktatów mają zastosowanie do umów stanowiących statuty organizacji międzynarodowych oraz do umów przyjętych w ramach takich organizacji w stopniu, w jakim to dopuszczają „odpowiednie reguły organizacji”, należy odczytywać jako wezwanie do zastosowania stosownego domniemania pozwalającego na bezpośrednie zastosowanie prawa powszechnego w wypadku braku autonomicznej normy przeciwnej, a nie wyrażającego konieczność odrębnego, wyraźnego potwierdzenia normą autonomiczną możliwości zastosowania prawa powszechnego<sup>17</sup>. Przyjęcie odmiennej wykładni naruszałoby podstawowy wymóg wnioskowania w granicach prawa w pierwszej kolejności zgodnie z nakazem

porządkowania (logicznego) wniosków. Zastosowanie przeciwnej perspektywy stanowiłoby źródło systemowego chaosu, stanowiącego źródło niustannych paradoksów czy pozornych precedensów roszadających każdy porządek prawny.

#### 4. Wykluczenie państwa członkowskiego na podstawie reguły powszechnego prawa międzynarodowego

Pozostaje zatem do zbadania, czy istnieją jakieś przesłanki wskazujące na trwałą niemożność zastosowania w obrębie prawa UE instytucji wykluczenia z organizacji, sprowadzające się do konstatacji, że państwo przestaje być członkiem organizacji nie w następstwie nakierowanego na formalne wystąpienie własnego zachowania, lecz w konsekwencji działań podejmowanych przez organizację lub jej pozostałe państwa członkowskie.

Przepisy traktatowe UE milczą na temat możliwości wykluczenia państwa członkowskiego. Jak się wydaje, z sumy przepisów traktatowych UE również nie wynika stosowne domniemanie o niemożności wykluczenia państwa członkowskiego z UE czy – innymi słowy – stwierdzenia, że traktaty tworzące UE wygasły względem określonego państwa z przyczyn znajdujących się po jego stronie. Wydaje się, że w zarysowanym modelu obowiązuje domniemanie, zgodne zresztą z ogólnym prawem traktatów, o szczególnej potrzebie ochrony przedmiotu i celu danej regulacji traktatowej, czyli presumpcja o wadze przedmiotu i celu regulacji unijnej. To domniemanie może stanowić jeden z istotnych filarów przemawiających na rzecz rozważenia metod i narzędzi prawniczego rozumowania, których wykorzystanie w prawie UE ten przedmiot i cel regulacji na różne sposoby mogłoby chronić. Wykluczenie z organizacji pozostaje do rozważenia jako jedno z takich narzędzi. W przeciwnym razie należałoby zaakceptować wniosek, że naruszanie przedmiotu i celu, mimo zasadniczo celowościowego charakteru traktatowych podstaw działania każdej organizacji międzynarodowej, a więc także UE, dopuszcza trwałe naruszanie tego przedmiotu i celu regulacji, prowadzące wręcz w ekstremalnych okolicznościach do upadku organizacji międzynarodowej z uwagi na jej skrajną niefunkcjonalność. Nie wydaje się być to rozwiązanie, które łatwo można by wpisać w koncepcję Unii Europejskiej, silnie wiążącej swój przedmiot i cel chociażby z szeregiem funkcjonalnych czy systemowo-celowościowych dyrektyw wykładni.

W świetle powyższego źródłem uprawnienia po stronie organizacji/ pozostałych państw członkowskich do wykluczenia państwa z UE byłaby więc sfera dorozumianych kompetencji organizacji (teoria *implied powers*), zasadniczo przekładająca się na uprawnienie państw członkowskich (z uwagi na ich dominujący charakter względem traktatów stanowiących podstawę istnienia UE) albo zastosowanie postanowienia z KWPT jako nieuchylonego ani niezmodyfikowanego przepisu prawnego, składowej prawa traktatów o charakterze *lex generalis*, albo wyprowadzenie uprawnienia po stronie państw członkowskich (w formule *actus contrarius*), czyli przypadek, w którym państwa członkowskie sięgają do wypływającej z ich pierwotnej podmiotowości międzynarodowoprawnej zdolności oddziaływania w sposób wiążący na kształt uprzednio przyjętych przez nie zobowiązań w formie traktatowej.

Zatem jeśli uznać, że w granicach prawa UE występuje przestrzeń do zastosowania reguł powszechnego prawa

16 Zob. przykładowo wyroki (za P.J. Kuijper, J. Wouters, F. Hoffmeister, G. De Baere, T. Ramopoulos, *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford 2015, s. 778–794): wyrok TS z 24.11.1992 r., C-286/90, Anklagemyndigheden przeciwko Peter Michael Paulsen i DivaNavigation Corp, EU:C:1992:453; wyrok Sądu z 15.07.1998 r., T-115/94, Opel Austria GmbH przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:1997:3, pkt 90–125; wyrok TS z 25.02.2010 r., C-386/08, Firma Brita GmbH przeciwko Hauptzollamt Hamburg-Hafen, EU:C:2010:91, pkt 40–44; wyrok TS z 21.12.2011 r., C-366/10, Air Transport Association of America przeciwko Secretary of State for Energy and Climate Change, EU:C:2011:864, pkt 101–110; wyrok TS z 16.10.2012 r., C-364/10, Węgry przeciwko Republice Słowackiej, EU:C:2012:630, pkt 40–52; wyrok TS z 30.01.2014 r., C-285/12, Aboubacar Diakité przeciwko Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides, EU:C:2014:39, pkt 17–35. Zob. komentarz do przypadków wykorzystywania w obrębie prawa UE norm powszechnego prawa międzynarodowego J. Wouters, C. Ryngaert, T. Ruys, G. De Baere, *International Law...*, s. 194–207.

17 Por. M. Frankowska, *Prawo traktatów*, Warszawa 1997, s. 21–22.

traktatów jako podstawy do ewentualnego wykluczenia państwa członkowskiego z UE, wówczas na ten normatywny model musiałoby się składać kilka elementów. Po pierwsze, wniosek o możliwości zastosowania w granicach prawa Unii Europejskiej norm powszechnego prawa międzynarodowego (*general international law*). Oczywiście stosowne wnioski zazwyczaj skupiają się na określonych zasadach czy regułach wywodzonych z powszechnego prawa międzynarodowego, lecz nie odrzucają co do zasady pomysłu zaczerpnięcia norm z zasobu powszechnego prawa międzynarodowego jako takiego w celu wyrokowania na jego podstawie w ramach prawa EU. Po drugie, kluczowym przepisem z punktu widzenia przedmiotowego modelu staje się art. 5 KWPT. Przepis ten tworzy podstawę do wykorzystania w pierwszej kolejności, o ile istnieje w ramach danej organizacji, jej „wewnętrznych” prawa traktatów, a dopiero w dalszej kolejności reguł powszechnego prawa traktatów<sup>18</sup>. Wykluczenie KWPT wymagałoby wyraźnej, przeciwnej regulacji unijnej<sup>19</sup>. Pojęcia autonomii prawa unijnego czy prawa UE jako nowego porządku prawnego w obrębie prawa międzynarodowego to za mało, aby taki efekt wykluczenia wywołać. W praktyce regulacja unijna musiałaby oznaczać negację prawnomiędzynarodowej charakterystyki podstaw działania UE jako umów międzynarodowych lub też przyjąć postać bardzo uszczegółowionej regulacji odnoszącej się metodą „artykuł po artykule” do materii ujętej w KWPT i przetwarzającej ją na przeciwną, „autonomiczną” postać unijnego prawa traktatów. Należy jednak pamiętać, że nawet jeśli byłby to właśnie tego rodzaju przypadek, państwa członkowskie UE byłyby w stanie jednomyślnie powrócić do wykorzystania reguł powszechnego prawa traktatów w odniesieniu do podstaw działania UE, o ile towarzyszyłaby im cecha pierwotnych podmiotów prawa międzynarodowego.

Wykluczenie państwa członkowskiego z UE jako *ultimo ratio* obrony tej organizacji i stojących za nią wartości na podstawie nieprzewidzianej w traktatach, a wywodzonej z powszechnego prawa traktatów przesłanki wygaśnięcia traktatu w następstwie jego naruszenia przez jedną ze stron, jest odwzorowane w art. 60 KWPT. Warto dla zobrazowania tej zasady i składających się nań elementów przywołać fragment odnośnego przepisu. Stanowi on, że „[...] 2. 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.
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.
  4. Poprzednie ustępy nie uchylają żadnego postanowienia samego traktatu, mającego zastosowanie w wypadku jego naruszenia.
  5. Ustępy 1–3 nie mają zastosowania do postanowień dotyczących ochrony osoby ludzkiej, zawartych w traktatach o charakterze humanitarnym, w szczególności do postanowień zakazujących stosowania wszelkiego rodzaju represaliów przeciwko osobom chronionym przez takie traktaty<sup>20</sup>.

Powyższy przepis przewiduje możliwość osiągnięcia jednomyślnego porozumienia stron traktatu jako odpowiedzi na istotne naruszenie wielostronnego traktatu zmierzającej do zawieszenia działania tego traktatu w całości lub w części albo też do spowodowania jego wygaśnięcia, bądź w stosunkach między nimi a państwem winnym naruszenia, bądź między wszystkimi stronami<sup>21</sup>. Warto podkreślić, że prawo traktatów akceptuje tu zatem pewną stopniowalność reakcji. Wygaśnięcie traktatu (wykluczenie państwa członkowskiego z organizacji) jest ostatecznością. Objęte tą regułą rozwiązania mogłyby prowadzić albo do wykluczenia konkretnego państwa z organizacji i dalszego kontynuowania tej formy współpracy między pozostałymi państwami albo do przyjęcia swego rodzaju aktu przeciwnego do zawartego traktatu (*actus contrarius*) prowadzące do ogólnego wygaśnięcia traktatu między wszystkim państwami stronami.

Prawo traktatów podkreśla wyjątkowość podstawy wygaśnięcia traktatu z art. 60 KWPT, formułując wymóg istotności naruszenia postanowień traktatu. Pojęcie istotności naruszenia

18 Oczywiście to *lex specialis* może się różnić w zależności od konkretnych rozwiązań przyjmowanych w ramach poszczególnych organizacji międzynarodowych. Chodzi tu przede wszystkim o reguły rządzące procedurą przyjmowania umów międzynarodowych w ramach organizacji międzynarodowych, zgłaszanie zastrzeżeń do nich, ich interpretacja czy zmiany lub modyfikacje – M.E. Villiger, *Commentary on the Law of Treaties*, Leiden 2009, s. 119, pkt 8.

19 M.E. Villiger, *Commentary...*, s. 120, pkt 8: „In practice a majority of the various issues of the law of treaties will most likely not be covered by the organization's «relevant rules», so in many cases the Convention will apply in any event”.

20 Norma zawarta w art. 60 KWPT jest również zakorzeniona w sferze prawa zwyczajowego. Ponadto jest to względna przesłanka wygaśnięcia traktatu z przyczyn przez niego nieprzewidzianych. Państwa mogą utracić prawo powoływania się na istotne naruszenie postanowień traktatu w celu uznania go za wygaszony (art. 45 KWPT).

21 W oksfordzkim komentarzu do Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów wyraźnie podkreśla się możliwość wykorzystania reguły zawartej w art. 60 do wykluczenia państwa członkowskiego z organizacji międzynarodowej („It is possible to envisage that it could be used to obtain the expulsion of members from international organizations (if the relevant institutional agreements do not contain rules on the loss of membership) [...]”) – *The Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, t. 1, red. O. Corten, P. Klein, Oxford 2011, art. 60, s. 1362, pkt 30 (B. Simma, Ch. J. Tams); zob. również zawarte tam (przy pis 69) odesłania do przykładów (np. wykluczenie Kuby w 1962 r. z OPA) i literatury przedmiotu (np. dotyczącej przypadku Wspólnot Europejskich) (G.C. Rodríguez Iglesias, *Zur „Verfassung” der Europäischen Gemeinschaften*, „Europäische Grundrechte-Zeitschrift” 1996, t. 23, s. 129).

prawo traktatów wiąże z nieprzewidzianym w nim sposobem odrzucenia traktatu lub pogwałceniem umownego postanowienia istotnego dla osiągnięcia przedmiotu i celu traktatu. Wydaje się, że trwałe naruszanie zasady praworządności stanowiącej również zasadę ogólną prawa UE, wywodzoną ze wspólnych tradycji konstytucyjnych<sup>22</sup>, poprzez uporczywe niewykonywanie wyroków TSUE, systemowe pogwałcenie zasady rządów prawa w sferze prawa krajowego, stojące w sprzeczności z kryteriami kopenhaskimi przyjęcia państwa do Unii Europejskiej<sup>23</sup>, wyczerpywałyby wymóg istotności naruszenia. Należy jednak podkreślić, że wykorzystanie tej podstawy wygaśnięcia traktatu z przyczyn przez niego nieprzewidzianych jest w granicach prawa traktatów ostatecznością<sup>24</sup>, co oznacza, że tym bardziej w porządku autonomicznym, zawierającym szereg norm o charakterze *lex specialis*. Prawo traktatów stanowi, że możliwość wygaszenia traktatu w następstwie jego istotnego naruszenia nie uchyla wewnętrznych reguł porządku autonomicznego danej organizacji, będących odpowiedzialnością na naruszenie prawa w granicach tego porządku. Stąd procedury przewidziane np. w art. 7 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>25</sup> lub postępowania związane z naruszeniem prawa unijnego przed TSUE powinny znaleźć zastosowanie w pierwszej kolejności<sup>26</sup>. Ich bezskuteczność w ochronie przedmiotu i celu pozwała na inferencyjne rozwinięcie modelu ochrony poprzez wykorzystanie reguł *lex generalis*<sup>27</sup>.

Oczywiście przywołanie podstawy wygaśnięcia traktatu w następstwie jego istotnego naruszenia może być źródłem odrębnego, wewnątrzorganizacyjnego sporu prawnego. Jego rozwiązanie musiałoby uwzględniać autonomiczny, zamknięty charakter rozstrzygania sporów prawnych w Unii Europejskiej

(art. 344 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>28</sup>). Co oznacza, że w tym modelu także spór dotyczący weryfikacji prawidłowości inferencyjnie wywiedzionych elementów składowych podstaw wygaśnięcia traktatów założycielskich UE wymagałby rozwiązania przed TSUE. Byłby to jednak przypadek brzegowy, *hard case*, gdyż odrzucenie podstawy wygaśnięcia traktatu prowadzącej do wykluczenia z UE określonego państwa członkowskiego musiałoby oznaczać konfrontację TSUE i jego wyroku z wolą wszystkich pozostałych państw członkowskich.

Realia konfliktów w obrębie Unii Europejskiej wymagają jeszcze zestawienia przewidzianego w prawie traktatów wygaśnięcia traktatów konstytuujących UE z powodu ich istotnego naruszenia przez większą grupę państw. Zbliżony zarzut istotnego naruszenia traktatów skierowany np. do dwóch państw członkowskich może skutecznie blokować postępy w ramach procedury przewidzianej w art. 7 TUE z uwagi na wymóg posługiwania się na pewnym jej etapie zasadą jednomyślności. Zatem tym bardziej racjonalnym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony przedmiotu i celu traktatów UE byłoby uznanie, że przesłanka wygaśnięcia traktatu (wykluczenia państwa członkowskiego), będąca następstwem istotnego naruszenia postanowień umowy, może także objąć łącznie grupę państw, znosząc w ten sposób blokady wynikające ze wzajemnego wspierania się stron.

## 5. Argumenty wsparcia

Dowodem na skuteczną reakcję państw podmiotów pierwotnych prawa międzynarodowego w płaszczyźnie prawa UE, gdy milczy ono na temat określonych rozwiązań, np. gdy nie przewiduje możliwości wykluczenia państwa członkowskiego z UE, jest sięganie po zasady prawa powszechnego (*lex generalis*). Zależność tę można zobrazować np. postawą państw w ramach Rady Europejskiej na posiedzeniu w grudniu 2020 r.<sup>29</sup> i wywołaniem efektu normatywnego względem Komisji Europejskiej i obowiązującego rozporządzenia w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii<sup>30</sup>. Wywołany w następstwie konkluzji Rady Europejskiej skutek prawny sprowadzał się w istocie rzeczy do zawieszenia stosowania postanowień rozporządzenia do czasu spełnienia warunku określonego przez RE, polegającego na zbadaniu legalności przedmiotowego rozporządzenia przez TSUE w wypadku, w którym podstawa prawna rozpatrzenia tej kwestii przed Trybunałem (art. 278 TFUE) nie przewiduje takiego zawieszającego skutku<sup>31</sup>.

22 J. Barcz, *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” 2019/1, s. 6: „Systemowe naruszenie praworządności w niektórych państwach członkowskich UE ma natomiast pewne pozytywne następstwa – «ujawniło» bowiem centralne znaczenie wspólnych wartości, w tym praworządności, jako czynnika spajającego konstrukcję europejską. Nie bez racji mówi się w tym kontekście o ważnym «momencie konstytucyjnym» w kształtowaniu ustroju Unii Europejskiej. Bez praworządności w państwach członkowskich unijna wspólnota prawna, stanowiąca ośnowę działania Unii i jej rozwoju, skazana jest na rozpad».

23 Są to stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochrona mniejszości; funkcjonująca gospodarka rynkowa oraz zdolność sprostania presji konkurencyjnej i siłom rynkowym UE; zdolność do przyjęcia na siebie wymogów członkostwa, włączając w to możliwość skutecznego wdrażania zasad, norm i polityk tworzących unijny dorobek prawny (*acquis*) oraz realizację celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession\\_criteria\\_copenhagen](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:accession_criteria_copenhagen) (dostęp: 24.08.2022 r.). Są to kryteria minimalne. W trakcie członkostwa mogą być pogłębiane. Ich konsekwentne pogwałcenie z pewnością musi oznaczać istotne naruszenie traktatów tworzących UE.

24 C.F. Amerasinghe, *Principles...*, s. 122, podkreśla, że nie ma przesłanek, które wskazywałyby na istnienie w prawie organizacji międzynarodowych, w braku wyraźnej klauzuli traktatowej, odrębnej zasady ogólnej lub domniemania w sferze wykładni, uprawniających do wykluczenia państwa z organizacji.

25 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.

26 Zob. J. Barcz, *Unia...*, s. 8–10.

27 C.F. Amerasinghe stwierdza, że tego rodzaju wykluczenie państwa członkowskiego z organizacji międzynarodowej może być także najlepszym środkiem zabezpieczającym powrót tego państwa do ponownego przestrzegania zobowiązań wynikających z ponownego członkostwa (*Principles...*, s. 123–124). Na temat możliwego rozwinięcia działań sankcjonujących naruszanie przez państwo członkowskie podstawowych wartości UE poza treść art. 7 TUE, ale ciągle w granicach *lex specialis* zob. K.L. Scheppele, R.D. Kelemen, *Defending Democracy in EU Member States. Beyond Article 7 TEU* [w:] *EU Law in Populist Times. Crises and Prospects*, red. F. Bignami, Cambridge 2020, s. 431–455.

28 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

29 European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions, EUCO 22/20, <https://www.consilium.europa.eu/media/47296/1011-12-20-euco-conclusions-en.pdf> (dostęp: 24.08.2022 r.).

30 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2020/2092 z 16.12.2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii (Dz.Urz. UE L 4331, s. 1).

31 Por. A. Alemanno, *The EU Parliament's Abdication on the Rule of Law (Regulation)*, <https://verfassungsblog.de/the-eu-parliaments-abdication-on-the-rule-of-law-regulation/> (dostęp: 24.08.2022 r.), który ten skutek prawny zrównuje z nieprzewidzianą w traktatach konstytuujących UE funkcją legislacyjną po stronie Rady Europejskiej, a także J. Barcz, R. Grzeszczak, M. Chamon, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/> (dostęp: 24.08.2022 r.). Autorzy formułują pogląd o sprzecznym z prawem działaniu Rady Europejskiej (*ultra vires*). Por. także J. Barcz, R. Grzeszczak, A. Nowak-Far, J. Truszczyński, *Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16604>, s. 3–4 (dostęp: 24.08.2022 r.). Autorzy podkreślają, że konkluzje Rady Europejskiej pod



Rzecz nie jest bezpośrednio powiązana z instytucją wykluczenia państwa członkowskiego z UE. Jednak stanowi ogólne, systemowe, porządkujące wsparcie dla wniosku o możliwym wykluczeniu państwa członkowskiego z UE na podstawie ogólnych zasad prawa traktatów nawet w wypadku braku wyraźnej normy unijnej do tego uprawniającej. Wsparcie dla omawianego modelu wyraża się w tym, że postawy Rady Europejskiej, z uwagi na jej skład i sposoby podejmowania rozstrzygnięć, tworzą swego rodzaju przestrzeń do wykorzystania w obrębie UE międzynarodowoprawnego czynnika<sup>32</sup>, czyli tego samego fenomenu, który warunkuje skuteczność koncepcji wykluczenia państwa członkowskiego z Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej w sytuacji braku wyraźnej do tego podstawy traktatowej.

Podobny argument wsparcia możemy odnaleźć w sferze zasad odpowiedzialności międzynarodowej. Przyjmuje się, że autonomiczna postać prawa UE wyraża się w przyjęciu zamkniętego systemu realizacji odpowiedzialności prawnej za naruszenie prawa unijnego, z wykluczeniem sfery retorsji czy represaliów. Jest to o tyle istotna kwestia, gdyż wykluczenie państwa członkowskiego z UE na podstawie reguły powszechnego prawa traktatów pozwalającej na stwierdzenie wygaśnięcia traktatu międzynarodowego w odniesieniu do państwa członkowskiego (strony traktatów stanowiących fundament UE) z powodu istotnego naruszenia postanowień wiążącej państwa umowy międzynarodowej jest powiązane z koncepcją środków odwetowych. Z kolei środki odwetowe to już element składowy prawa odpowiedzialności międzynarodowej. Stąd konieczność odczytania art. 60 KWPT jako *lex specialis* w odniesieniu do reguł powszechnego prawa odpowiedzialności międzynarodowej<sup>33</sup>.

Jeśli uznalibyśmy, że autonomia prawa UE osiągnęła poziom tożsamy z pominięciem reguł powszechnego prawa międzynarodowego, musielibyśmy uznać, że naruszenie prawa UE przez państwo członkowskie pociąga za sobą albo ścieżkę odpowiedzialności prawnej przed TSUE z wykorzystaniem sankcji, które ten Trybunał może zastosować, albo następstwa wynikające z zastosowania art. 7 TUE, i tylko te rozwiązania. Przy tak zarysowanej relacji między *lex generalis* a *lex specialis* byłoby niemożliwe wykluczenie państwa członkowskiego z UE, odczytywane jako forma odpowiedzialności za naruszenie przedmiotu i celu regulacji unijnej, nawet jeśli miałyby to oznaczać trwale

i nieodwracalne zagrożenie dla sfery wartości stanowiących aksjologiczny fundament UE. Trudno zrozumieć, dlaczego UE miałaby w tych warunkach pozostawać „bezbronna”, przy założeniu, że nadal istniałaby grupa państw zainteresowana kontynuowaniem tej formy współpracy. Jak już podkreślono, art. 7 TUE zawiera w sobie możliwość trwałej blokady wszelkich działań sankcjonujących naruszenie wartości zdefiniowanych w art. 2 TUE przez wymóg uzyskania jednomyślności w Radzie Europejskiej w sprawie stwierdzenia trwałego naruszenia owych wartości przez państwo członkowskie.

Argument swoistego, pośredniego wsparcia na rzecz istnienia normatywnej podstawy do wykluczenia pod pewnymi warunkami państwa członkowskiego z UE, wypływający z obszaru powszechnego prawa odpowiedzialności międzynarodowej i wzmacniający skutek ogólnej zasady prawa traktatów, przewidującej możliwość odstąpienia od umowy w związku z istotnym naruszeniem jej postanowień przez jedną ze stron, pochodzi od Komisji Europejskiej. W związku z wyrokiem niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego z 5.05.2020 r. w sprawie Weiss, w którym jednoznacznie postawiono TSUE zarzut działania o charakterze *ultra vires* w obszarze prawa UE<sup>34</sup>, pojawił się dylemat „sądu ostatniego słowa”, czyli kwestia wskazania źródła, z którego wypływa moc definiowania w sposób ostateczny, z punktu widzenia systemowej cechy prawa, zakresu praw i obowiązków stron umowy międzynarodowej, stanowiących następstwo zasady *pacta sunt servanda*<sup>35</sup>. Jego praktyczne rozwiązanie zostało odsunięte w czasie, ponieważ Komisja Europejska w odniesieniu do Niemiec, jako państwa członkowskiego UE, zastosowała teoretycznie dopuszczalną przesłankę znoszącą bezprawność czynu, w tym wypadku bezprawność wynikającą z wyroku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego, który naruszył monopol interpretacyjny TSUE w zakresie prawa UE. Naturalną konsekwencją naruszenia przez państwo członkowskie swoich unijnych zobowiązań powinno być w zakresie *lex specialis* zainicjowanie przez Komisję Europejską postępowania przed TSUE na podstawie art. 258 TFUE. Natomiast Komisja Europejska odwołała się w swej argumentacji do elementu *lex generalis*, uznając go za uprawnioną podstawę wnioskowania o odpowiedzialności państwa jako całości za stanowisko zajęte przez jeden z organów działających w jego imieniu<sup>36</sup>.

pewnymi warunkami mogą wywołać skutek prawny, lecz w ostatecznym rozrachunku stwierdzają, że w tym konkretnym wypadku, idąc za wyjątkami Komisji Europejskiej, nie pojawiły się żadne następstwa prawne, który nie wynikałby z samego rozporządzenia lub „z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE w odniesieniu do procedur i środków, jakie są przewidziane w tym rozporządzeniu”.

32 Należy podkreślić, że Rada Europejska, z teoretycznego punktu widzenia, z uwagi na swój skład, działając jednomyślnie, zasadniczo nie jest w stanie w płaszczyźnie powszechnego prawa międzynarodowego w odniesieniu do traktatów unijnych wywołać skutku *ultra vires* (chyba że w grę wchodziłoby naruszenie normy peremptoryjnej).

33 Tego rodzaju zależność oznacza, że istotne naruszenie postanowień umowy międzynarodowej przez państwo stronę otwiera drogę do stwierdzenia wygaśnięcia takiego traktatu względem państwa, które jest autorem tego naruszenia, ale nie wyklucza jednocześnie możliwości odwołania się do zasad międzynarodowej odpowiedzialności, które regulują kwestię odszkodowań za szkody, jakie mogłyby wynikać z tytułu naruszenia postanowień umowy. Por. M. Frankowska, *Prawo...*, s. 162. Art. 73 KWPT stanowi, że: „Postanowienia niniejszej konwencji nie przesądzają żadnej kwestii, jaka w stosunku do traktatu może wynikać z sukcesji państw, z międzynarodowej odpowiedzialności państwa lub z wszczęcia kroków nieprzyjacielskich między państwami”.

34 BVerfG, Judgment of the Second Senate of 5 May 2020 – 2 BvR 859/15 -, paras. 1–237, [http://www.bverfg.de/e/rs20200505\\_2bvr085915en.html](http://www.bverfg.de/e/rs20200505_2bvr085915en.html) (dostęp: 4.09.2022 r.).

35 Przywołane przykłady analizowane były z perspektywy zasady *pacta sunt servanda* w pracy *Zasada pacta sunt servanda – uwagi na tle członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, stanowiącej część planowanej książki jubileuszowej prof. Krzysztofa Wójtowicza („Rządy prawa jako wartość uniwersalna”).

36 W myśl reguł powszechnego prawa międzynarodowego państwo ponosi również odpowiedzialność za działania lub zaniechania krajowych organów sądowych (International Law Commission, *Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, Article 4, 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”, [https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft\\_articles/9\\_6\\_2001.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf) – dalej ARSIWA). Przywołany dokument nie ma charakteru formalnego źródła prawa międzynarodowego. Powszechnie przyjmuje się, że przygotowane przez Komisję Prawa Międzynarodowego artykuły na temat odpowiedzialności państw za działania sprzeczne z prawem międzynarodowym stanowią kodyfikację obowiązującego w tym zakresie międzynarodowego prawa zwyczajowego oraz występujących zasad ogólnych prawa (międzynarodowego).

Zastosowano przewidzianą w prawie odpowiedzialności międzynarodowej formułę uchylenia bezprawności czynu za pośrednictwem zgody podmiotu uprawnionego do podniesienia zarzutu naruszenia prawa<sup>37</sup>. W tym wypadku Komisja Europejska, działając w imieniu państw członkowskich w charakterze „strażnika traktatów”, zniosła bezprawność czynu wynikającą z wyroku niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Weiss<sup>38</sup>, w następstwie noty skierowanej do niej przez rząd Republiki Federalnej Niemiec. Podstawą akceptacji niemieckiego stanowiska przez Komisję Europejską stało się złożenie przez Niemcy, jako państwa członkowskiego UE, zapewnienia, że przedmiotowy wyrok z perspektywy zobowiązań członkowskich był jednorazowym ich naruszeniem i że w mocy względem Niemiec pozostają wszystkie zasady konstytuujące istotę prawną UE<sup>39</sup>.

Tego rodzaju wnioski i konkluzje przyjmowane w obrębie prawa Unii Europejskiej tworzą przestrzeń do uwzględniania w normatywnym modelu podstawy prawnej wykluczenia państwa członkowskiego z UE, z uwzględnieniem elementów *lex generalis*<sup>40</sup>, po spełnieniu przewidzianych w nim warunków, które nie zostały uchylone czy zmodyfikowane unijnym *lex specialis*.

## 6. Podsumowanie

Istnieją solidne przesłanki do twierdzenia, że możliwe jest zbudowanie odpowiedniej podstawy prawnej, której zastosowanie oznaczałoby wykluczenie państwa członkowskiego z Unii Europejskiej z uwagi na istotne naruszenie postanowień traktatów założycielskich UE. W myśl terminologii prawa traktatów chodziłoby tutaj o przypadek wygaśnięcia umowy wielostronnej wobec określonej strony z przyczyn nieprzewidzianych w porozumieniu, ale uznanych w powszechnym prawie traktów

w sytuacji, w której jedno z państw w sposób istotny narusza postanowienia umowy międzynarodowej. Przy czym istotność naruszenia rozumiana jest w tym ujęciu jako działanie tożsame z naruszeniem przez stronę przedmiotu i celu umowy lub jej odrzucenie w sposób sprzeczny z regułami prawa traktatów. Budowana podstawa ma charakter inferencyjny, wyrasta z normatywnego ujęcia systemu prawa i oglądu prawa UE jako *lex specialis* w relacji do *lex generalis*, którym jest domena prawa międzynarodowego. W świetle tych uwarunkowań jest nadal podstawą funkcjonowania UE jest nadal podstawa o charakterze umowy międzynarodowej, a państwa członkowskie zachowują przymioty pierwotnych podmiotów prawa międzynarodowego. Oczywiście, jej zastosowanie wymaga spełnienia wielu warunków wstępnych, szczególnie z poziomu *lex specialis*. Nie czyni to jednak z niej jedynie hipotezy. Jest to stała, która wypływa z istoty prawa UE i która w sposób zwrotny jest uprawnionym elementem służącym pogłębieniu rozumienia prawidłowości zachodzących w granicach tego porządku prawnego.

### Abstract

dr hab. Artur Kozłowski,  
professor of the University of Wrocław

The author works as a researcher and teacher at the Chair of International and European Law, Faculty of Law, Administration and Economics, University of Wrocław, Poland (ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4386-3343>).

### Exclusion of a Member State from the European Union: Outline of the Normative Model

**Keywords:** *termination of a treaty for material breach (Article 60 VCLT), autonomous law of EU treaties (Article 5 VCLT), violation of the object and purpose of a treaty*

*The article presents the basic elements of a legal model allowing for the exclusion of a Member State from the European Union when the founding treaties do not provide for this possibility. The source of the relevant legal basis for exclusion is assumed to be the international law status of the European Union, the treaty-based nature of its actions, and the retention by Member States of the status of primary subject of international law. Exclusion from the EU is analysed in the context of the potential termination of EU Treaties vis-à-vis a particular State Party for reasons not provided for therein. Given the autonomous nature of EU law (lex specialis) and, consequently, the indirect effect of the Vienna Convention on the Law of Treaties (lex generalis) in relation to the founding treaties of the EU (Article 5 VCLT), the article considers a material breach of a treaty, identified primarily with a breach of its object and purpose (Article 60 VCLT), as one of the possible grounds for exclusion from the EU.*

37 ARSIWA, art. 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”.

38 European Parliament, 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 (PSPP), [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-729832\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PETI-CM-729832_EN.pdf) (dostęp: 4.09.2022 r.).

39 European Parliament, Petition No 0634/2021...: „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”.

40 Por. ARSIWA, art. 29 *Continued duty of performance*: „The legal consequences of an internationally wrongful act under this part do not affect the continued duty of the responsible State to perform the obligation breached”, a także art. 30 *Cessation and non-repetition*: „The State responsible for the internationally wrongful act is under an obligation: (a) to cease that act, if it is continuing; (b) to offer appropriate assurances and guarantees of non-repetition, if circumstances so require”.

### Bibliografia / References

- Alemanno A., *The EU Parliament’s Abdication on the Rule of Law (Regulation)*, <https://verfassungsblog.de/the-eu-parliaments-abdication-on-the-rule-of-law-regulation/> (dostęp: 24.08.2022 r.).
- Alemanno A., Chamon M., *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/> (dostęp: 24.08.2022 r.).



Amerasinghe C.F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge 2005.

Barcz J., *Unia Europejska wobec niepraworządnego państwa członkowskiego*, „Państwo i Prawo” 2019/1.

Barcz J., Grzeszczak R., Nowak-Far A., Truszczyński J., *Praworządność a unijne fundusze. Prawne i praktyczne aspekty interpretacji ustaleń Rady Europejskiej z 10 grudnia 2020 r.*, <https://monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/16604> (dostęp: 24.08.2022 r.).

Clapham A., *Brierly's Law of Nations: An Introduction to the Role of International Law in International Relations*, Oxford 2012.

Corten O., Klein P. (red.), *The Vienna Convention on the Law of Treaties. A Commentary*, t. 1, Oxford 2011.

Frankowska M., *Prawo traktatów*, Warszawa 1997.

Kuijper P.J., Wouters J., Hoffmeister F., De Baere G., Ramopoulos T., *The Law of EU External Relations. Cases, Materials, and Commentary on the EU as an International Legal Actor*, Oxford 2015.

Rodríguez Iglesias G.C., *Zur „Verfassung” der Europäischen Gemeinschaften*, „Europäische Grundrechte-Zeitschrift” 1996, t. 23.

Scheppelle K.L., Kelemen R.D., *Defending Democracy in EU Member States. Beyond Article 7 TEU* [w:] *EU Law in Populist Times. Crises and Prospects*, red. F. Bignami, Cambridge 2020.

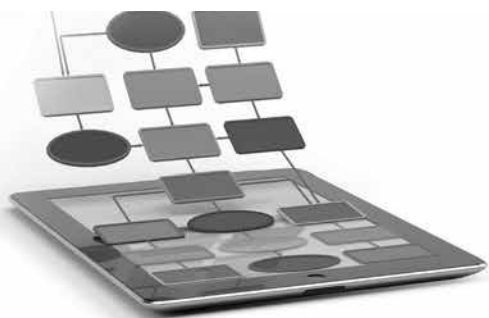
Simma B. (red.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, t. 1, Oxford 2002.

Spaak T., *Kelsen and Hart on the Normativity of Law* [w:] P. Wahlgren (red.), *Perspectives on Jurisprudence: Essays in Honour of Jes Bjarup*, „Scandinavian Studies in Law”, vol. 48, Stockholm 2005.

Villiger M.E., *Commentary on the Law of Treaties*, Leiden 2009.

Wouters J., Ryngaert C., Ruys T., de Baere G., *International Law. A European Perspective*, Oxford–Sydney 2019.

REKLAMA



# LEX Navigator

Czynności procesowe  
krok po kroku

[www.LEX.pl/navigator](http://www.LEX.pl/navigator)

 Wolters Kluwer



PRAKTYCZNIE

PRZEJRZYŚCIE

BEZ WĄTPLIWOŚCI

MOBILNIE