

Bartosz Soloch

Streszczenie rozprawy doktorskiej:

***Autonomy of EU Law as a Limit to Private Parties' Access
to International Dispute Settlement Mechanisms***

***[Autonomia prawa Unii Europejskiej jako ograniczenie
w dostępie podmiotów prywatnych do międzynarodowych
mechanizmów rozstrzygania sporów]***

przygotowanej w Katedrze Europejskiego Prawa
Konstytucyjnego

pod kierunkiem
prof. dr. hab. Anny Wyrozumskiej (promotor)
oraz
dr Anny Czaplińskiej (promotor pomocniczy)

w dyscyplinie nauki prawne

Łódź 2022

1. Celem niniejszej rozprawy doktorskiej zatytułowanej *Autonomy of EU law as a limit to private parties' access to international dispute settlement mechanisms* (Autonomia prawa Unii Europejskiej jako ograniczenie w dostępie podmiotów prywatnych do międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów) jest analiza ograniczeń dla dostępu podmiotów prywatnych do międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów wynikających z autonomii prawa Unii Europejskiej (UE).
2. Jak wiadomo Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wielokrotnie stwierdzał niezgodność niektórych międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów z prawem Unii Europejskiej, a konkretniej – jego autonomią. Co istotne, taka niezgodność każdorazowo niosła z sobą realne konsekwencje. Niekiedy prowadziła ona do zatrzymania procesu przystąpienia UE do takiego mechanizmu, jak miało to miejsce w wypadku Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC), czy nawet jego utworzenia, jak miało to miejsce w wypadku Jednolitego Sądu Patentowego (JSP). Co więcej, takie stwierdzenie niekiedy prowadziło także do wygaszenia istniejących instrumentów, jak miało to miejsce np. w odniesieniu do umów o ochronie inwestycji. Konsekwencje takiego stanu rzeczy są tym bardziej doniosłe, jeżeli wziąć pod uwagę, że wszystkie wymienione wyżej mechanizmy dotyczyły praw podmiotowych podmiotów prywatnych. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza kasus międzynarodowego prawa ochrony inwestycji, dotyczy bowiem sytuacji, w której orzeczenie TSUE skutkowało faktycznym ograniczeniem praw podmiotowych przyznawanym jednostkom przez umowy międzynarodowe zawarte wyłącznie pomiędzy państwami członkowskimi, bez udziału samej UE.
3. Sytuacja ta jest tym bardziej problematyczna, jeśli wziąć pod uwagę, że autonomia prawa UE nie została wprost zapisana w Traktatach, ale stanowi raczej efekt ich twórczej wykładni przez TSUE. Dodatkowo, pomimo rozwoju orzecznictwa TSUE jej dokładne kontury pozostają boleśnie nieostre. Co więcej należy podkreślić, że zastosowanie przez TSUE tego pojęcia w odniesieniu do międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów jest sprawą stosunkowo świeżą, ponieważ miało miejsce po raz pierwszy dopiero w Opini 1/91. I choć od tej pory TSUE przywoływał autonomię prawa UE wielokrotnie, jej dokładna treść pozostaje w znacznej mierze zagadkowa. Tym samym, mając na uwadze otwartość pojęcia autonomii z jednej strony i doniosłość orzecznictwa TSUE dla dostępu podmiotów prywatnych

do międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów z drugiej, widać wyraźnie, że pytania badawcze postawione w niniejszej pracy dotyczą realnych problemów.

4. W związku z powyższym, w mojej rozprawie doktorskiej podejmuję się analizy na ile istniejące orzecznictwo TSUE pozwalałoby na sformułowanie bardziej ogólnych wniosków w przedmiocie ograniczeń stawianych dostępowi jednostek do międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów przez zasadę autonomii prawa UE. Teoretycznie, w optymalnym wypadku, moje badania powinny zaowocować sformułowaniem „testu autonomii”, tj. zbioru warunków, które dany mechanizm rozstrzygania sporów powinien spełnić aby zostać uznanym za zgodny z prawem UE. Niestety, przeprowadzona na kartach rozprawy doktorskiej analiza nie tylko nie daje podstaw do sformułowania takiego testu, ale ponadto wskazuje liczne paradoksy i ryzyka związane ze sposobem powoływania zasady autonomii przez TSUE. Przede wszystkim, będąc pojęciem nieostrym, autonomia nie pozwala na sformułowanie bardziej ogólnych warunków zgodności z prawem UE międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów. Co więcej, zważywszy na niedookreślony zakres autonomii prawa UE, z jej stosowaniem immanentnie wiąże się niezwykle szeroki, niekiedy ocierający się wręcz o arbitralność, zakres swobody orzeczniczej TSUE. Sytuację tę należy ocenić tym bardziej negatywnie, że skutkuje ona niepewnością po stronie interesariuszy (zarówno unijnych, jak i pozaunijnych) co do zgodności procedowanych instrumentów z prawem UE, utrzymującą się w zasadzie aż do wydania orzeczenia przez TSUE.
5. Jestem ponadto przekonany, że przygotowana przeze mnie rozprawa zawiera element nowości, w szczególności rzucając nowe światło na zarysowane powyżej problemy badawcze. Kwestie wzajemnych interakcji pomiędzy autonomią prawa Unii a dostępnymi dla jednostek mechanizmami rozstrzygania sporów były wprawdzie przedmiotem analizy doktryny, brak jest jednak prac odpowiadających w sposób kompleksowy, na podstawie aktualnej praktyki orzeczniczej, na pytania badawcze postawione w niniejszej pracy. Wynika to także z faktu, że w swoich dociekaniach staram się wyjść poza paradygmat konfliktu jurysdykcyjnego, uwzględniając także szersze uwarunkowania wzajemnych interakcji pomiędzy prawem UE a innymi podsystemami prawa międzynarodowego. W szczególności mam nadzieję naświetlić rzadziej analizowane w literaturze aspekty funkcjonowania tych mechanizmów, obejmujące m. in. miejsce zajmowane przez nie w szerszych ramach instytucjonalnych

(międzynarodowych i krajowych) czy też określenie skutków prawnych ich rozstrzygnięć i sposobu ich wykonania.

6. Rzetelne odniesienie się do powyższych zagadnień jest możliwe wyłącznie w oparciu o pogłębioną analizę orzecznictwa luksemburskiego trybunału. Moją intencją jest przede wszystkim ustalenie, na ile istniejące orzecznictwo TSUE pozwala na sformułowanie bardziej ogólnych wniosków w przedmiocie wzajemnego stosunku pomiędzy autonomią prawa UE a dostępem jednostki do międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów. Tym samym, w moich badaniach koncentruje się instrumentach, które były przedmiotem orzecznictwa TSUE. Szczęśliwie, choć jurysprudencja TSUE nie obejmuje wszystkich międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów funkcjonujących w europejskiej przestrzeni prawnej (zwłaszcza funkcjonujących w ramach Europejskiej Organizacji Patentowej), to jednak odnosi się do ich wszystkich *rodzajów*.
7. Ze swojej natury sensowne badanie orzecznictwa TSUE dotyczącego innych międzynarodowych organów rozstrzygania sporów nie może się jednak odbywać w próżni. Dla jego prawidłowego zrozumienia niezbędne jest osadzenie go w szerszym kontekście prawa międzynarodowego publicznego. W niniejszej rozprawie odbywa się to przede wszystkim na dwa sposoby. Po pierwsze, na bardziej ogólnym poziomie, staram się zidentyfikować najbardziej podstawowe cechy międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów, jak również odtworzyć jak można rozumieć naturę prawną UE z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Po drugie staram się zrekonstruować, w jaki sposób powyższe ogólne prawidłowości znalazły przełożenie na orzecznictwo zewnętrznych organów rozstrzygania sporów, których zgodność z prawem UE była przedmiotem rozstrzygnięcia TSUE i na ile ich jurysprudencja mogła mieć wpływ na kształt ostatecznej oceny luksemburskiego trybunału.
8. W związku z powyższym moja analiza interakcji pomiędzy autonomią prawa UE a dostępem podmiotów prywatnych do międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów będzie opierała się na pięciu studiach przypadków z orzecznictwa TSUE. Pierwszym z nich jest EKPC, traktat z zakresu praw człowieka przewidujący istnienie prężnie działającego mechanizmu rozstrzygania sporów w postaci Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (**ETPC**), analizowany przez TSUE przede wszystkim w Opinii 2/13. Kolejne dotyczy trybunałów inwestycyjnych, działających na podstawie wielostronnego Traktatu Karty Energetycznej (**TKE**), dwustronnych umów

o ochronie inwestycji (tzw. **BIT-ów**) oraz unijnych porozumień o wolnym handlu, analizowanych przez TSUE przede wszystkim w orzeczeniach *Achmea*, *Komstroy* i *CETA*. Trzecie studium dotyczy JSP, planowanego jako wyspecjalizowany sąd w sprawach patentowych, uznanego za sprzeczny z prawem Unii w Opinii 1/09. Przedmiotem czwartego są rozstrzygnięcia TSUE w sprawach *Miles* i *Oberto* dotyczące Szkół Europejskich i funkcjonującej w ich ramach Rady ds. Zażaleń (rodzaju międzynarodowego trybunału administracyjnego). Wreszcie ostatni przypadek dotyczy działalności dostępnego dla podmiotów prywatnych komitetu monitorującego utworzonego w ramach międzynarodowej umowy z zakresu ochrony środowiska, mianowicie Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus. Jego aktywność stanowiła kanwę dla licznych działań i rozstrzygnięć przyjmowanych nie tylko w ramach postępowań przed TSUE, ale także licznych działań politycznych i legislacyjnych na szczeblu unijnym.

9. Zakres zagadnień analizowanych w niniejszej rozprawie nie może się jednak ograniczać do powyższego orzecznictwa. Analiza postawionych pytań badawczych może bowiem prowadzić do sensownych wniosków wyłącznie jeśli będzie osadzona w kontekście szerszych rozważań dotyczących zarówno samej zasady autonomii, jak również stosunku TSUE do międzypaństwowych mechanizmów rozstrzygania sporów. Zgłębienie tych kwestii natomiast wymaga jednak uprzedniej rekonstrukcji stosunku prawa UE do prawa międzynarodowego. Jak się wydaje, na pierwszy plan wybijają się tutaj problemy związane z automatyczną recepcją prawa międzynarodowego do unijnego porządku prawnego; rolą kontroli nad przyznawaniem normom prawa międzynarodowego bezpośredniego skutku, jak również ograniczeniami związanymi z wyłączną jurysdykcją TSUE. Odwołanie się również do międzypaństwowych mechanizmów rozstrzygania sporów nie powinno z kolei budzić kontrowersji, jeżeli przypomnieć, że to właśnie w ich kontekście TSUE po raz pierwszy bezpośrednio zastosował zasadę autonomii w jej aspekcie zewnętrznym. Co więcej, analiza orzecznictwa TSUE dotyczącego tych instrumentów pozwoli wykazać głębokie różnice w traktowaniu przez trybunał w Luksemburgu mechanizmów rozstrzygania sporów dostępnych dla podmiotów prywatnych oraz o charakterze międzypaństwowym. Jak udowodniam w treści rozprawy, te drugie są traktowane przez TSUE w sposób znacznie bardziej liberalny. Można twierdzić, że to zróżnicowane wynika z faktu, że tylko w ich wypadku możliwe jest nie tylko zapobieganie wnoszeniu nowych sporów poprzez

wywieranie presji na państwa członkowskie, lecz także faktyczne pozbawianie orzeczeń takich organów skuteczności w europejskiej przestrzeni prawnej. Może ono mieć miejsce w szczególności poprzez wymuszanie na państwie rezygnacji z kontynuowania postępowania lub egzekucji wyroku (jak np. w sprawie *Mox Plant*), lub też pozbawienie podmiotów prywatnych możliwości wywodzenia z takiego orzecznictwa jakichkolwiek uprawnień, jak ma to miejsce w odniesieniu do prawa WTO.

10. W celu przeprowadzenia analizy powyższych zagadnień zdecydowałem się podzielić moją pracę na trzy części i szesnaście rozdziałów.
11. Część pierwsza poświęcona jest szeroko rozumianym zagadnieniom wstępnym, obejmującym m. in. określenie celów badawczych oraz analizę podstaw prawnych dla wzajemnych interakcji pomiędzy prawem międzynarodowym a prawem UE, ze szczególnym uwzględnieniem zasady autonomii. W tej części badam również orzecznictwo TSUE oceniające międzypaństwowe mechanizmy interpretacyjne z punktu widzenia tej zasady w celu zarysowania właściwego kontekstu do oceny materiałów dostępnych dla jednostek. Rozdział 1 *Zagadnienia wstępne (Introductory matters)* zawiera prezentację celów i założeń badawczych, jak również objaśnienia pojęć i koncepcji o podstawowym znaczeniu dla niniejszej pracy. W rozdziale drugim *Międzynarodowa tożsamość Unii Europejskiej (International identity of the European Union)* analizuję, jak z punktu widzenia prawa międzynarodowego należałoby oceniać status UE i jej relacje z państwami członkowskimi. W rozdziale trzecim *Zewnętrzne organy rozstrzygania sporów jako zagrożenie dla autonomii prawa UE (External dispute settlement bodies as a threat to the autonomy of EU law)* natomiast rekonstruuje podstawowe cechy międzynarodowych mechanizmów rozstrzygania sporów, w szczególności związane z ich osadzeniem we właściwych podsystemach prawa międzynarodowego, w celu zidentyfikowania ich właściwości, które mogłyby być problematyczne z punktu widzenia autonomii prawa UE. W rozdziale czwartym *Prawo UE i prawo międzynarodowe (EU law and international law)* analizuję zasady recepcji prawa międzynarodowego do prawa UE, ze szczególnym naciskiem na brak wymogu jego implementacji; ograniczenia dla jego skuteczności wynikające z zasady skutku bezpośredniego, jak również znaczenie wyłącznej jurysdykcji TSUE. W rozdziale 5 staram się odtworzyć treść zasady autonomii prawa UE (w szczególności w jej aspekcie zewnętrznym) i jej rolę w systemie prawnym Unii. W rozdziale 6 *Autonomia i (nie-)przyjazność: prawo UE i traktatowe organy interpretacyjne (Autonomy and*

(un-)friendliness: EU law and treaty-interpreting bodies) analizuję, w jaki sposób zasada ta była powoływana w orzecznictwie TSUE odnoszącym się do międzypaństwowych mechanizmów rozstrzygnięcia sporów. W tym celu badam orzecznictwo TSUE dotyczące projektowanego sądu EFTA; mechanizmów rozstrzygnięcia sporów związanych z konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza i projektowanym Wspólnym Europejskim Obszarem Lotniczym jak również systemu rozstrzygnięcia sporów w ramach WTO. Dodatkowo analizuję również praktykę traktatową UE w tym zakresie. Część pierwszą kończy wstępne podsumowanie.

12. Druga część, będąc poświęconą analizie jurysprudencji TSUE dotyczącej wyzwań, stawianych prawu UE przez mechanizmy rozstrzygnięcia sporów dostępne dla podmiotów prywatnych, zawiera rozważania stanowiące sedno rozprawy doktorskiej. W szczególności w tej części staram się odpowiedzieć na pytanie, czy dotychczasowe orzecznictwo TSUE jest wystarczająco spójne, aby pozwolić na sformułowanie „testu autonomii” – zbioru wymogów, które dany mechanizm musi spełnić, aby zapewnić jego zgodność z prawem UE. Tę część otwiera krótki wstęp. Rozdział dziewiąty *EKPC: Opinia 2/13 i inne zagadnienia (ECHR: Opinion 2/13 and beyond)* poświęcony jest wyzwaniom stawianym zasadzie autonomii przez dostęp jednostek do mechanizmów przewidzianych w EKPC. W rozdziale tym analizuję nie tylko problematykę przystąpienia Unii do Konwencji, lecz także problemy wynikające z objęciem jurysdykcją ETPC działań samych państw członkowskich, jak ma to miejsce obecnie. Rozdział 10 *Międzynarodowe prawo ochrony inwestycji (International investment law)* traktuje o wyzwaniach stawianych autonomii przez umowy o ochronie inwestycji w postaci zawartych przez państwa członkowskie BIT-ów; TKE czy unijnych porozumień o wolnym handlu. Rozdział 11 *Jednolity Sąd Patentowy: Opinia 1/09 (Unified Patent Court: Opinion 1/09)* dotyczy problemów generowanych przez projektowany Jednolity Sąd Patentowy, podczas gdy rozdział 12 *Szkoły Europejskie (European Schools)* traktuje o zagrożeniach związanych z funkcjonowaniem Rady ds. Zażaleń. W rozdziale 13 *Konwencja z Aarhus (Aarhus Convention)* staram się przedstawić, jak na wyzwania związane z funkcjonowaniem Komitetu ds. Przestrzegania Konwencji z Aarhus odpowiedzieli TSUE i inne instytucje unijne. W rozdziale 14 *W poszukiwaniu centralnych elementów z orzecznictwa TSUE (Distilling focal points from the CJEU jurisprudence)* dokonuję analizy porównawczej orzecznictwa omawianego w poprzednich rozdziałach w celu odpowiedzi na pytanie

czy jest ono wystarczająco spójne, aby na jego podstawie formułować bardziej ogólne wnioski. Niestety, na tak postawione pytanie należy odpowiedzieć negatywnie. Konsekwencje tego stanu rzeczy omówione są w rozdziale 15 *Brak testu autonomii (No autonomy test)*.

13. Rozprawę zamyka część III, zawierająca rozdział 16 *Wnioski (Conclusions)*.

14. Jak wspomniano wyżej, rozważania prowadzone w rozdziale 14 odgrywają centralną rolę, jako że to tam właśnie prowadzona jest analiza porównawcza dotychczasowych rozstrzygnięć TSUE. W oparciu o dorobek orzecznicy luksemburskiego sądu zdecydowałem się na wyróżnienie następujących kwestii:

- Uczestnictwo UE w danym mechanizmie;
- Obejmowanie jurysdykcją danego organu kwestii znajdujących się w zakresie stosowania prawa UE;
- Stosowanie lub interpretowanie przez dany organ prawa UE;
- Możliwość kontroli przez dany organ wykonywania prawa Unii, w szczególności możliwość kontroli indywidualnych aktów organów i innych podmiotów prawa UE;
- Wiążący charakter rozstrzygnięć danego organu;
- Wewnętrzny skutek rozstrzygnięcia danego organu i sposób jego wykonania;
- Możliwość obejścia systemu rozstrzygania sporów stworzonego w Traktatach przez odwołanie się do jurysdykcji danego organu;
- Funkcjonowanie danego organu w ramach instrumentu stworzonego w celu realizacji celów UE lub bez związku z celami Unii;
- Mniej oczywiste czynniki związane z szerszymi ramami funkcjonowania danych organów, jak również ich nastawieniem, obejmujące:
 - Zgodność pomiędzy celami danego instrumentu międzynarodowego a celami prawa UE;
 - Gotowość danych organów rozstrzygania sporów do wejścia w realny dialog sądowy z TSUE.

15. Przy bliższej analizie widać wyraźnie, że powyższe czynniki były traktowane przez TSUE w sposób niejednorodny, prowadząc trybunał do niekiedy wręcz sprzecznych

konkluzji. Za wyjątkiem braku wiążącego charakteru rozstrzygnięć, nie można mówić o istnieniu stałego związku pomiędzy którąś z cech (lub ich grupą) a uznaniem danego mechanizmu przez TSUE za sprzeczny lub zgodny z prawem UE. Tym samym nie można mówić o „teście autonomii”. Skutkiem tego jest posiadanie przez TSUE szerokich dyskrecyjnych uprawnień w zakresie stwierdzania zgodności danych mechanizmów rozstrzygania sporów z prawem UE. To z kolei jest problematyczne z co najmniej kilku względów. Przede wszystkim interesariusze z i spoza UE nie są w stanie ocenić zgodności danego mechanizmu z prawem UE w zasadzie aż do momentu wydania wyroku przez TSUE. Dodatkowo wspomniane niespójności w orzecznictwie skutkujące brakiem stabilnych przewidywalnych standardów orzeczniczych mogą prowadzić do obniżenia legitymacji luksemburskiego trybunału. Powyższe problemy ponadto pogłębia okoliczność, że w porównaniu do innych sądów międzynarodowych i konstytucyjnych nastawienie TSUE wobec innych sądów międzynarodowych jest zdecydowanie „antypluralistyczne”. Niezależnie od negatywnej oceny tej sytuacji, należy jednak podkreślić, że na chwilę obecną brak jest sygnałów pozwalających przypuszczać, że TSUE mógłby rozważać porzucenie tej linii orzeczniczej. Wręcz przeciwnie, w szczególności ostatnie rozstrzygnięcia dotyczące trybunałów inwestycyjnych dobitnie pokazuje żywotność dotychczasowego podejścia.

16. Jeżeli chodzi o kwestie metodologiczne, to w swojej analizie opieram się przede wszystkim na metodzie dogmatycznej. Przedmiotem badania są w pierwszej linii stosowne akty normatywne, orzecznictwo sądów krajowych i międzynarodowych (ze szczególnym uwzględnieniem wyroków TSUE), decyzje, sprawozdania, rekomendacje etc. Dodatkowo korzystam także z materiałów opisujących realne funkcjonowanie mechanizmów rozstrzygania sporów, m.in w zakresie wykonywania orzeczeń. W szczególności w odniesieniu do Konwencji z Aarhus pod uwagę biorę także protokoły ze spotkań międzypaństwowych, propozycje legislacyjne, raporty etc. Wreszcie zamierzam odwoływać się również do danych empirycznych dotyczących praktyki funkcjonowania organów rozstrzygania sporów w zakresie, w jakim mogłoby to prowadzić do głębszego zrozumienia ich praktyki i, co za tym idzie, wyzwań stawianych przez nie zasadzie autonomii.