

PRAKTYCZNY ASPEKT ZAGADNIENÍ TOŻSAMOŚCI KONSTYTUCYJNEJ I SUWERENNOŚCI NARODOWEJ W UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

W niniejszej pracy chciałbym przyrzeć się uważniej kwestiom tożsamości konstytucyjnej i suwerenności narodowej oraz potencjalnym rozwiązaniom, jakie mogą w tej materii zaproponować państwa członkowskie UE. Ostatecznie zamierzam także wskazać na punkt w orzecznictwie konstytucyjnym, który może pozwolić na obronę tożsamości konstytucyjnej w naszym kraju. Dla precyzyjnego ujęcia tematu warto także wyjaśnić samo pojęcie suwerenności narodowej oraz integracji europejskiej, jak również poddać analizie granice kompetencji poszczególnych instytucji UE, tak jak zostały opisane w podstawowych dokumentach wspólnoty.

Nakreślony w ten sposób obraz chciałbym dopełnić krótkim zestawieniem orzeczeń trybunałów konstytucyjnych niektórych państw członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem sądów francuskiego, niemieckiego, czeskiego i polskiego. Mam tu na myśli opinie wydane na przestrzeni ostatnich piętnastu lat i dające podstawę do zdefiniowania pojęcia tożsamości konstytucyjnej. Wyciągając najważniejsze wnioski z przegranego przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu sporu o obowiązkowe kwoty, zamierzam także przedstawić pewien nowy punkt widzenia, który może zostać wykorzystany przez węgierski Trybunał Konstytucyjny.

W niniejszej pracy staram się przybliżyć zagadnienia narodowej suwerenności i tożsamości ze szczególnym wyczuleniem na kwestie praworządności i przestrzegania konstytucji, dlatego też swój wykład buduję w oparciu o strukturę heterarchiczną, wskazując przy tym na związki i zależności pomiędzy poszczególnymi elementami analizowanego problemu.

1. Suwerenność narodowa a integracja europejska

Kategoria suwerenności jest politycznym pojęciem zbiorczym, które opisuje sposób sprawowania władzy w danym narodzie, państwie czy organizacji i w

którym naród, państwo czy organizacja występują jako podmiot suwerenności. Termin ten odnosi się do pewnego porządku prawnego, zawierającego w sobie wszelkie istotne przejawy istnienia wspólnoty, np. państwowej. Istnieje wiele teorii odnoszących się do zagadnienia suwerenności i wydaje się, że ani nauka o państwie, ani dyscypliny społeczne nie są w stanie stworzyć w tej kwestii jednego paradygmatu; przy tym pojęcie suwerenności ma swoją zasadniczo przyjętą wykładnię, którą można wyjaśnić na drodze uprzedniej definicji samego słowa.

Warto w tym miejscu przyrzeć się dokładniej dwóm aspektom suwerenności. Pierwszy z nich możemy określić jako wewnętrzny i oznacza on nadrzędną władzę w procesie podejmowania decyzji w państwie, określa, kto sprawuje rządy i tworzy prawo (w postaci konstytucji i ustaw) w imieniu obywateli zamieszkujących terytorium danego państwa.

Drugi aspekt suwerenności odnosi się do relacji zewnętrznych i możemy go określić mianem suwerenności państwowej. Mówimy o tym, że dany kraj posiada własną państwowość, cieszy się niezależnością i podejmuje decyzje niepodlegające zewnętrznym naciskom czy narzuconej kontroli. Obowiązujące w tej kwestii przepisy są częścią prawa międzynarodowego.

Wyrażenie „integracja” w swojej ogólnej wykładni oznacza „ujednoczenie” albo „scalenie”, czego w odniesieniu do Unii Europejskiej nie należy rzecz jasna w żadnym wypadku rozumieć jako „spłynięcia” w jeden monolit państw członkowskich czy narodów, ale jako proces konsolidacji, zbliżenia i współpracy w ramach pewnej szerszej wspólnoty.

W systemie prawnym i instytucjonalnym, jaki ukształtował się w trakcie integracji europejskiej prawo wspólnotowe nie jest osobnym, ponadpaństwowym porządkiem, ale poprzez poszczególne akty i normy wpisuje się w system prawny krajów członkowskich, stając się jego częścią. Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego ma za zadanie zagwarantować, że unijne normy będą obowiązywać w sposób bezpośredni także wtedy, gdy pozostają w sprzeczności z przepisami krajowymi. W niektórych opracowaniach przedmiotu, chętnie operujących różnego rodzaju schematami, znajdziemy definicję, wedle której pierwszeństwo prawa wspólnotowego nie wynika z faktu zrzeczenia się przez państwa członkowskie mocy obowiązywania przepisów konstytucyjnych, ale powstaje jako oddzielny ład prawny, przyjęty zgodnie przez wszystkie kraje. Przynależność do Unii Europejskiej stawia przed nami kwestię zgodności porządków prawnych państwowego i ponadpaństwowego.⁴⁸

48 Márta Dezső, Klára Fűrész, István Kukorelli, Imre Papp, János Sári, Bernadette Somody,

Suwerenność jest także jednym ze źródeł wynikających z prawa międzynarodowego kompetencji państwa, które (wraz z urzeczywistnianą przez siebie suwerennością) pełnią rolę uzupełniającą, tworząc funkcjonalny, ale przy tym złożony z odrębnych części system prawny i instytucjonalny w ramach zintegrowanej wspólnoty.

2. Określenie przez traktaty granic kompetencyjnych instytucji UE

Artykuł 5 Traktatu o Unii Europejskiej zawiera jeden z fundamentów integracji europejskiej, zasadę przyznawania kompetencji, stwierdzając jednoznacznie w postanowieniu ustępu 2 co następuje:

„Zgodnie z zasadą przyznania Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez Państwa Członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w Traktatach należą do Państw Członkowskich”.

Na podstawie wspomnianej zasady dana instytucja unijna musi posiadać przyznaną jej przez państwa członkowskie kompetencję, aby mogła podejmować decyzję w konkretnej sprawie. Zgodnie z artykułem 13 ustęp 2 Traktatu „każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych”. Wedle artykułu 263 brak odpowiedniej kompetencji po stronie instytucji skutkuje unieważnieniem przyjętego aktu prawnego (system aktów prawnych został zresztą w traktacie lizbońskim zrewidowany).⁴⁹

W Traktatach i różnorodnych innych regulacjach zawarte są liczne przepisy, które określają uprawnienia poszczególnych instytucji unijnych w kwestii przyjmowania kolejnych aktów prawnych czy pojedynczych rozporządzeń, ale kompetencje te mogą wynikać także z norm o charakterze wtórnym (akty wykonawcze).

Zdaniem László Blutmana stopień przekazania suwerenności można ocenić wedle określonych prawidłowości, tego, jak wielki zakres kompetencji w danej kwestii lub dziedzinie zarezerwowany został dla Unii, czy w konkretnej

Péter Szegvári, Imre Takács, *Alkotmánytan I.*, Osiris Kiadó, 2007 https://www.rankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_alkotmanytan_i/ch05.html

49 László Blutman, *Az Európai Unió joga a gyakorlatban*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014

materii stroną uprawnioną do przyjmowania aktów prawnych i wydawania dyspozycji jest EU czy państwo członkowskie. Przekazywanie kompetencji w żadnym przypadku nie może mieć rygoru wyłączności, ponieważ w myśl podstawowych traktatów jurysdykcja pozostaje także w gestii państw członkowskich. Wykonywanie kompetencji wspólnotowych odbywa się zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności. Ogólne reguły i system podziału uprawnień określają artykuły 4 i 5 Traktatu o Unii Europejskiej oraz artykuły 2-6 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W obowiązującym współcześnie unijnym systemie prawnym istnieją cztery formy kompetencji.⁵⁰

Pierwszą kategorią są uprawnienia wyłączne (patrz artykuł 3 TFUE), które oznaczają, że dana kwestia rozwiązywana jest w myśl regulacji unijnych. W ramach kompetencji dzielonych (patrz artykuł 4 TFUE) rozstrzygnięcie odbywa się zarówno na mocy przepisów UE, jak i państw członkowskich, przy czym prawo krajowe obowiązuje tylko wówczas, gdy w danej materii nie istnieją regulacje czy zarządzenia unijne i dopóki organy wspólnotowe nie przyjmą w danej sprawie przepisów ani nie wydadzą odpowiednich dyspozycji.

Tzw. kompetencje w zakresie podejmowania działań wspierających, koordynujących bądź uzupełniających (patrz artykuł 6 TFUE) pozostawiają w nadrzędnej mocy regulacje państw członkowskich, w niektórych dziedzinach jednak przepisy wspólnotowe (unijne) dopełniają prawodawstwo krajowe. Czwartą kategorią są kompetencje, które pozostają w wyłącznej gestii państw, co oznacza, że są poza zakresem uprawnień UE (Traktaty odwołują się do nich w sposób niebezpośredni).

Polski Trybunał Konstytucyjny w kilku orzeczeniach zajmował się poruszonymi tu kwestiami. W jednym wyroku stwierdził, że przystąpienie Polski do UE nie przyniosło uszczerbku zasadzie, wedle której konstytucja „zachowuje pełny zakres stosowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem Trybunału konstytucja jest najważniejszym aktem prawnym wyrażającym wolę narodu, którego przepisom nie da się odebrać „mocy obowiązującej normy konstytucyjnej przez sam fakt wprowadzenia do systemu prawa europejskiego sprzecznej z nią regulacji wspólnotowej”. Zdaniem sądu w takim przypadku zadaniem polskich ustawodawców jest podjęcie niezależnej decyzji w celu rozwiązania sprzeczności lub – w określonej sytuacji – dokonanie poprawek w konstytucji. Proces integracji, w związku z którym w niektórych dziedzinach doszło do przekazania kompetencji organom wspólnotowym

50 Tamże

(unijnym), ma swoją podstawę prawną w konstytucji. Trybunał zaznaczył też, że „mechanizm przystąpienia Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej znajduje wyraźną podstawę prawną w regulacjach konstytucyjnych. Jego ważność i skuteczność uzależniona jest od spełnienia konstytucyjnych elementów procedury integracyjnej, w tym również – procedury przekazywania kompetencji.” (K 18/04, 11 maja 2005)⁵¹

3. Tożsamość konstytucyjna jako możliwy sposób obrony suwerenności narodowej – pojęcie tożsamości narodowej w orzecznictwie TSUE

Siódma poprawka do ustawy zasadniczej Węgier z 29 czerwca 2018 roku uzupełniła artykuł R o ustęp 4 następującej treści: „Obrona tożsamości konstytucyjnej i kultury chrześcijańskiej Węgier jest obowiązkiem wszystkich organów państwa”. Pierwotna wersja, która stwierdzała, iż „obrona tożsamości konstytucyjnej Węgier” jest obowiązkiem wszystkich organów państwa została rozszerzona o tę samą powinność względem kultury chrześcijańskiej.

Dokładna definicja pojęcia tożsamości konstytucyjnej jest po dziś dzień przedmiotem naukowych sporów. Wedle niektórych opinii nie posiada ono faktycznej wagi prawnej. Termin ten warto przeanalizować w relacji z obecnym w prawie europejskim pojęciem tożsamości narodowej. László Trócsányi w jednym ze swoich artykułów⁵² zwraca uwagę, iż w orzecznictwie TSUE powoływanie się na tożsamość narodową państw członkowskich należy do wyjątków. W sprawie Ilonki Sayn-Wittgenstein Trybunał stwierdził, że wydany w Austrii zakaz używania przedrostka szlacheckiego, uzyskanego w wyniku adopcji w Niemczech, nie jest sprzeczny z prawem wspólnotowym. W uzasadnieniu wyroku odwołano się do artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, który mówi, że UE szanuje tożsamość narodową państw członkowskich, której element stanowi także republikański ustrój kraju (sprawa C-208/09).

Tożsamość konstytucyjną można zdefiniować jako istotę czy cechę specyficzną danego państwa albo konstytucji, zawierającą w sobie wszystkie normy, war-

51 Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego nr 22/2016. (XII. 5.), ustęp 39

52 László Trócsányi, *Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás*, in: Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica – Tom. 77. 1. Fasc. 1-64 / 2015ss. 319–328. http://acta.bibl.u-szeged.hu/45281/1/juridpol_078_319-328.pdf

tości i pryncypia, które wyróżniają dany kraj lub naród spośród innych krajów i narodów. Stanowi zatem nieodłączną część, swoisty segment narodowej tożsamości, który to termin zapisany został najpierw w traktacie z Maastricht, później zaś sprecyzowany w następujący sposób w artykule 4 ustęp 2 Traktatu z Lizbony:

„Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego.”

Z powyższego wynika, że Unia zobowiązana jest szanować tożsamość narodową poszczególnych państw członkowskich, w tym również obowiązujący w nich podstawowy ład polityczny i konstytucyjny. Dzięki temu daje się też dobrze określić istota tożsamości konstytucyjnej, stanowiącej de facto narzędzie zabezpieczenia, wpisane w prawo unijne: jest rodzaj ochrony, którą należy mieć zawsze na względzie przy stosowaniu unijnego prawa oraz wagi różnych interesów i praw potwierdzonych we wspólnotowych dokumentach. Jest to konieczny i niosący za sobą zawsze określone konsekwencje zasadniczy punkt wyjścia dla organów egzekwujących europejskie prawo.

W orzecznictwie TSUE znajdziemy także inne ważne odniesienie do tożsamości narodowej: w sprawie *Runevič-Vardyn* sąd ten wydał w trybie prejudycjalnym opinię, wedle której elementem tożsamości narodowej państw członkowskich jest także obrona języka urzędowego danego kraju.⁵³ László Trócsányi w dołączonym do orzeczenia nr 143/2010. (VII. 14.) Trybunału Konstytucyjnego (węgierska decyzja dot. Traktatu z Lizbony) uzasadnieniu równoległym pisze, że tożsamość konstytucyjna łączy się z kategorią państwowości i z tymi jej elementami, które wiążą się z mandatem organów przedstawicielskich, władzy sądowniczej oraz rządu.⁵⁴

W przypadku ewentualnej kolizji prawa europejskiego i krajowego, akty prawne UE mają z zasady pierwszeństwo czy moc nadrzędną w stosunku do aktów krajowych, którą to regułę TSUE potwierdzał jasno w wielu swoich wyrokach. Jeżeli jednak, jak stwierdziliśmy już wcześniej, w konstytucjach narodowych opisane zostały specyficzne pryncypia, będące przedmiotem szcze-

53 Tímea Drinóczi, *Az alkotmányos identitásról. Mi lehet az értelme az alkotmányos identitás alkotmányjogi fogalmának?*, MTA Law WorkingPapers, 15/2016, s. 4. https://jog.tk.mta.hu/uploads/files/2016_15_Drinoczi.pdf

54 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nr 143/2010. (VII. 14.) <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/C247E27AA7EB6A8EC1257ADA0052AE64?OpenDocument>

gólnej ochrony, wówczas mamy do czynienia z wyraźnie widocznym podziałem ról pomiędzy Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz „organami orzecznictwa konstytucyjnego” państw członkowskich jeśli chodzi o określenie norm prawnych, które mają być użyte w danym wypadku, jak również możliwość zaistnienia konfliktu kompetencyjnego.⁵⁵

W wykładni artykułu 4 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w którym mowa o tożsamości narodowej, wyrażona została zasada ścisłej współpracy między prawodawcami UE i krajowymi trybunałami konstytucyjnymi w kwestii wypracowania interpretacji klauzuli tożsamości narodowej. Innymi słowy, mimo iż w myśl artykułu 19 ustęp 1 Traktatu jest to kompetencja TSUE, w praktyce należy zawsze brać pod uwagę opinie sądów konstytucyjnych państw członkowskich.⁵⁶ Mechanizm ten obejmuje także pojęcie „konstytucyjności złożonej”.⁵⁷ Interpretując jego znaczenie, Tamás Sulyok doszedł do wniosku, że Unia Europejska nie posiada suwerenności, zaś wchodzące w jej skład kraje nie cedują na rzecz wspólnoty części własnej suwerenności, a jedynie związane z nią kompetencje i o tyle, o ile wiąże się to z realizacją zamierzeń Unii wraz z jej innymi członkami. Zdaniem Sulyoka dzięki wspólnemu dysponowaniu częścią suwerenności krajów Unii, wspólnota otrzymuje od nich kompetencje, które potrzebne są do osiągnięcia kolektywnych celów.⁵⁸

W świetle tego, o czym pisałem powyżej, zasadnicze znaczenie ma pytanie, czy w przypadku kolizji konstytucji krajowej i prawa unijnego TSUE weźmie pod uwagę w swojej argumentacji, że konkretny przepis ustawy zasadniczej wiąże się z tożsamością konstytucyjną danego państwa i jak interpretuje go powołany do wydawania opinii w tej sprawie trybunał krajowy. W swojej dotychczasowej praktyce TSUE niechętnie odwołuje się do tej metody ważenia argumentów.⁵⁹

55 Bence Kis Kelemen, *Alkotmányos identitás Magyarországon* – arsoni.hu, 20 listopada 2016.

<https://arsoni.hu/alkotmanyos-identitas-magyarorszagon/>

56 Tamże

57 László Trócsányi, *Nemzeti alkotmányok, európai integráció és alkotmányos identitás*, in: *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica* – Tom. 77. 1. Fasc. 1-64 / 2015, ss. 319–328.

58 Sulyok Tamás: *A kompozit alkotmányosság időszérű kérdései*. *Acta Universitatis Szegediensis: acta juridica et politica*, (79). pp. 607-614. (2016) http://acta.bibl.u-szeged.hu/53944/1/juridpol_079_607-614.pdf

59 Tamże

4. Ultra vires w kontekście Unii Europejskiej – „cicha legislacja”

Márta Dezső i Attila Vincze zwracają w swojej publikacji⁶⁰ uwagę, że dynamiczne interpretacje zakresu unijnych kompetencji mogą wynikać z zachodzących w dzisiejszym świecie w szybkim tempie zmian społecznych i politycznych, w konsekwencji czego w procesie integracji musimy mierzyć się z wieloma problemami, nad którymi nie zastanawiano się w czasie powstawania czy późniejszych modyfikacji traktatów założycielskich. W takich przypadkach działanie wspólnoty motywowane jest zasadą skuteczności, na której w świetle prawa międzynarodowego można się opierać także w argumentacji dotyczącej prawa unijnego, zgodnie z regułą „effet utile” (patrz artykuł 31.1. Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów z 1969 roku).

Dynamiczna wykładnia kompetencji nie może oznaczać zmiany postanowień Traktatów i stanowionego przez nie prawa, co potwierdził także Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu na temat traktatu z Maastricht, stwierdzając, iż w przypadku przekroczenia kompetencji (ultra vires) obowiązywanie danego przepisu albo pojedynczego aktu prawnego może zostać podważone.

W sytuacji ultra vires stosowanie orzecznictwa może być zanegowane, jeżeli przekroczenie kompetencji znajdzie odpowiednią kwalifikację, a więc w momencie, gdy jest ono oczywiste i jednoznaczne i prowadzi do poważnego przesunięcia kompetencji na szkodę państw członkowskich (BVerfGE 89, 155, 210-211. BVerfGE 126, 286).⁶¹ Ernő Várnay w jednej z prac zwraca też uwagę na to, że niemiecki trybunał poprzez swoje orzeczenia uczynił wyraźny krok w stronę własnej interpretacji zasady kooperujących systemów konstytucyjnych.⁶²

60 Márta Dezső, Attila Vincze, *Magyar alkotmányosság az európai integrációban*, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., 2014 https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_548_MagyarAlkotmany/ch06s02.html

61 Tamże

62 Ernő Várnay, *Karlsruhétól Luxembourgig, avagy a német Alkotmánybíróság első előzetes döntési kérelme a gazdasági és monetáris unió tárgykörében 2. rész*, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont – Lendület-HPOPs Kutatócsoport, 03.2014

5. Sprawowanie jurysdykcji przez sądy konstytucyjne państw członkowskich – Orzeczenia podtrzymujące zasadę tożsamości konstytucyjnej na przestrzeni ostatnich piętnastu lat

W historii orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych istnieją przypadki, w których skorzystano z możliwości instytucjonalnej interwencji w celu zrewidowania przez dany trybunał aktów prawa unijnego czy postanowień TSUE. Jak już wspominałem, w sytuacji, gdy prawo wspólnotowe mimo inkorporacji do prawa państwowego nie stanie się jego obowiązującą częścią, możliwe są przypadki, w których poszczególnym członkom EU należy zagwarantować możliwość podjęcia takich działań w ramach konstytucji, które powstrzymają ograniczenie suwerenności. Warto w tym kontekście przyjrzeć się kilku przykładom, kiedy to krajowe organy wymiaru sprawiedliwości stojące na straży ustawy zasadniczej (w większości przypadków trybunały konstytucyjne) zrewidowały prawo wspólnotowe.

Francuska Rada Konstytucyjna stwierdziła w jednym ze swoich orzeczeń, że wprowadzane zasady unijne nie mogą pozostawać w sprzeczności z żadnym z pryncypiów czy postanowień, które wyrażają tożsamość konstytucyjną Francji, z wyjątkiem przypadku, gdy zgodzi się na to ustawodawca. [Por. orzeczenie nr 2006-540 DC z 27 lipca 2006 roku, potwierdzone w punkcie 45 orzeczenia nr 2011-631 DC z 9 czerwca 2011 roku]

Czeski Sąd Konstytucyjny w jednym ze swoich ważnych orzeczeń stwierdził, że „jego jurysdykcja z zasady rozciąga się na wszystkie krajowe czeskie normy prawne, które w myśl artykułu 10a oraz artykułu 1 ustęp 2 konstytucji wypełniają zobowiązania Republiki Czeskiej względem Unii Europejskiej. „Przystąpienie Czech do UE w 2004 roku, zgodnie z artykułem 10a konstytucji, spowodowało pewne ograniczenie kompetencji tamtejszego trybunału, podobnie zresztą jak innych organów państwowych. W myśl doktryny TSUE o pierwszeństwie prawa wspólnotowego trybunał może tylko w określonych sytuacjach sprawować swoją jurysdykcję względem unijnych norm prawnych. W wyroku czytamy, iż „Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu nr ŮS 50/04 z 8 marca 2006 roku nie uznał doktryny TSUE o tyle, o ile stwierdza ona bezwarunkowe pierwszeństwo europejskiego prawa wspólnotowego. Orzekł też, że częściowe przekazanie kompetencji organów państwowych na rzecz organów Unii Europejskiej obowiązuje jedynie w przypadku, gdy kompetencje te są sprawowane przez organy Unii Europejskiej w sposób, który nie narusza podstaw suwerenności państwowej Republiki Czeskiej i nie zagraża opartej na prawie material-

nym najgłębszej istoty państwa. [...] Państwa członkowskie muszą posiadać co najmniej taką swobodę, aby można im było zagwarantować, że spośród możliwości, jakimi dysponują na podstawie prawa wspólnotowego będą mogły wybrać te, które pozostają w zgodzie z ich konstytucją oraz odrzucić te, które są z nią niezgodne.” (Patrz Sygn. Akt ÚS 66/04, 8 marca 2006)⁶³

Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu na temat Traktatu z Lizbony stwierdził, że „związek europejski oparty na traktatowej unii suwerennych państw nie może być jednak tak realizowany, że w państwach członkowskich nie pozostaje wystarczający obszar dla politycznego, kulturowego i socjalnego kształtowania warunków życia. To w szczególności dotyczy obszarów merytorycznych formujących warunki życia obywateli, przede wszystkim ich chronionej przez prawa podstawowe sfery prywatnej, własnej odpowiedzialności oraz osobistego i socjalnego bezpieczeństwa, jak również decyzji politycznych, które w szczególny sposób zdane są na kulturą, historyczną i językową wiedzę historyczną, i które na obszarze zorganizowanym przez partie polityczne i parlament rozwijają się w sposób dyskursywny”. Trybunał stwierdził ponadto, iż „zawsze bada, czy akty prawne organów i instytucji europejskich, zgodnie z zasadą subsydiarności określoną w prawie wspólnotowym i unijnym (zdanie 1 i 2 artykułu 5 ustęp 3 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji Traktatu z Lizbony), pozostają w granicach władzy zwierzchniej przyznanej na drodze ograniczonych kompetencji przekazanych. Ponadto, Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy zostaje zachowana nienaruszalna istota tożsamości konstytucyjnej Ustawy Zasadniczej, zgodnie z artykułem 23 ustęp 1 zdanie 3 w połączeniu z artykułem 79 ustęp 3 Ustawy Zasadniczej. Wykonywanie tej kompetencji kontrolnej wywodzącej się z prawa konstytucyjnego następuje zgodnie z zasadą mówiącą o tym, by Ustawa Zasadnicza była otwarta na prawo europejskie, i dlatego nie jest sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy; w innym razie przy postępującej integracji niemożliwe jest zachowanie zapisanych w artykule 4 ustęp 2 zdanie 1 Traktatu z Lizbony fundamentalnych politycznych i konstytucyjnych struktur suwerennych państw członkowskich. I tu idą w parze konstytucyjne i ujuno-prawne zapewnienie krajowej tożsamości konstytucyjnej na terenie europejskiego obszaru prawnego.” (BverfG, 2 BvE 2/08, 30 czerwca 2009)⁶⁴

W orzeczeniu należącego do Wysokiego Sądu Anglii i Walii Sądu Administracyjnego możemy przeczytać: „Kwestia »ograniczenia suwerenności«

63 Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nr 22/2016. (XII. 5.), ustęp 41

64 Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nr A 22/2016. (XII. 5.), ustęp 44

[...] może wystąpić jedynie w kontekście postanowień prawa wspólnotowego związanych z prawem materialnym. Sprawa dotyczy nadrzędności tychże postanowień związanych z prawem materialnym. Nie odnosi się natomiast do przypadków, gdy powstaje pytanie o podstawę prawną, na której opiera się nadrzędność tychże postanowień związanych z prawem materialnym i na których spoczywa relacja pomiędzy prawem i instytucjami Unii Europejskiej oraz państwem brytyjskim. Podstawę stanowi tu bowiem prawo angielskie.” [Patrz (2002) EWHC 195.]⁶⁵

Polski Trybunał Konstytucyjny stwierdził w jednym z orzeczeń, iż „zaciąganie zobowiązań międzynarodowych i ich wykonywanie nie prowadzi do utraty lub ograniczenia suwerenności państwa, ale jest jej potwierdzeniem, a przynależność do struktur europejskich nie stanowi w istocie ograniczenia suwerenności państwowej, lecz jest jej wyrazem. [...] Zgodnie z artykułem 4 ustęp 1 i artykułem 5 ustęp 2 Traktatu o Unii Europejskiej Unia działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w traktatach, zaś wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. [...] Artykuł 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie może być rozumiany jako podstawa do przyznania Unii jakichkolwiek nieprzyznanych kompetencji, a zatem przepisy, o których mowa w artykule 352 ustęp 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie mogą kreować żadnych nieprzyznanych kompetencji.” (Patrz Sygn. akt K 32/09, 24 listopada 2010)⁶⁶

Reasumując, należy stwierdzić, że w sądach konstytucyjnych niektórych państw członkowskich rozwinęła się praktyka stosowania stwierdzonego przez siebie prawa do zbadania w każdej sytuacji przez dany trybunał, czy akty prawa wspólnotowego nie naruszają istoty tożsamości konstytucyjnej, a w przypadku, gdy tak się stanie, państwo może skorzystać z możliwości odrzucenia aktu w sposób, który pozwoli ochronić podstawy suwerenności kraju.

6. Przykład węgierski: spór o kwoty. Jak możemy obronić naszą tożsamość konstytucyjną?

Węgry i Słowacja wniosły do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargę, żądając unieważnienia decyzji Rady UE z dnia 22 września 2015⁶⁷ i

65 Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nr A 22/2016. (XII. 5.), ustęp 42

66 Uzasadnienie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nr 22/2016. (XII. 5.), ustęp 39

67 Decyzja Rady UE nr 2015/1523 (14 września 2015) ustanawiająca środki tymczasowe w

starając się uzyskać ze strony Trybunału orzeczenie sprzeczności decyzji Rady (przyjętej przez unijnych ministrów spraw wewnętrznych) o obligatoryjnym rozdziale przebywających na terytorium Włoch i Grecji osób ubiegających się o azyl z traktami założycielskimi Unii Europejskiej. Ostatecznie Trybunał 5 września 2017 roku oddalił skargę wymierzoną przeciwko unijnemu mechanizmowi relokacji uchodźców.

Jeszcze przed ogłoszeniem wyroku, 26 lipca 2017 roku została opublikowana opinia⁶⁸ rzecznika generalnego Trybunału, który proponował odrzucenie skargi. Zgodnie z wydaną opinią 6 września sąd orzekł⁶⁹ oddalenie skargi Węgrów i Słowaków, nie odnosząc się przy tym w ogóle do kwestii, czy dwa skarżące kraje należy zwolnić z wykonania decyzji związanych z przyjęciem kwot. Rząd węgierski w swojej skardze powołał się na dziesięć merytorycznych i proceduralnych argumentów, prosząc o unieważnienie całej decyzji Rady lub przynajmniej tej jej części, w której była mowa o przyjęciu osób ubiegających się o azyl. Główną podstawą skargi była opinia strony węgierskiej, wedle której kilka miesięcy przed podjęciem inkryminowanej decyzji Rada Unii Europejskiej uzgodniła, że kwoty będą mogły zostać przyjęte przez poszczególne państwa tylko dobrowolnie.

TSUE argumentował jednak, że dokument w tej sprawie był wydany przez ciało, które nie ma kompetencji do podejmowania decyzji (uprawnienie to posiadają wspólnie Parlament Europejski i Rada Ministrów). Złożona z prezydentów i premierów Rada Unii Europejskiej stwierdza jedynie „wnioski końcowe”, nie podejmuje natomiast decyzji. Zdaniem Trybunału „Rada Unii Europejskiej nie może w żaden sposób modyfikować zasad głosowania ujętych w Traktatach”. Z tą konkluzją TSUE odrzucił skargę.

Jeśli chodzi o Węgry i ich sytuację konstytucyjną, tutejszy trybunał w dalszym ciągu może odgrywać rolę instytucji pomocniczej w rozstrzygnięciu jakichkolwiek kwestii związanych z egzekwowaniem kwot (rozdzielaniem do poszczególnych państw osób ubiegających się o azyl), i to pomimo niekorzystnego dla Węgier i Słowacji wyroku TSUE z 6 września 2017 roku.

obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2015_239_R_0011

68 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: Opinia rzecznika generalnego w sprawach C-643/15 i C-647/15 (Słowacja i Węgry / Rada) <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-07/cp170088pl.pdf>

69 Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej: Wyrok w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15 (Słowacja i Węgry / Rada) <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091pl.pdf>

Trybunał Konstytucyjny w grudniu 2016 roku udzielił odpowiedzi na trzy z czterech pytań⁷⁰ zadanych w kwestii kwot pod koniec 2015 roku przez rzecznika praw obywatelskich, László Székelya, wyłączając przy tym z orzeczenia pytanie, czy mamy do czynienia z naruszeniem ustawy zasadniczej w przypadku, gdy Unia odbiera państwowemu członkowskemu więcej kompetencji (lub innego rodzaju kompetencji), niż zezwalają na to podstawowe traktaty. Jeśli Trybunał stwierdzi, że ustawa zostaje w ten sposób naruszona, może w przyszłości uznać za niekonstytucyjną każdą decyzję unijnych instytucji, do wydania której twórcy wspólnotowego prawa nie zostali uprawnieni z mocy traktatu założycielskiego.

W opinii Székelya relokacja osób ubiegających się o azyl pomiędzy państwami członkowskimi stwarza *de facto* sytuację, w której także ocena wniosków o azyl zostaje „przesunięta” do innej instancji, co zdaniem rzecznika w wielu przypadkach może oznaczać decyzję o wydaleniu (w odniesieniu do całych grup cudzoziemców) z terytorium danego kraju, co z kolei stoi w jawnej sprzeczności z węgierską ustawą zasadniczą. Pojawia się pytanie, czy nie będziemy mieli do czynienia z taką właśnie sytuacją w chwili, gdy jakieś państwo podejmie decyzję o relokacji, a węgierska administracja będzie brała udział w procedurze.

Tamás Sulyok, przewodniczący Trybunału Konstytucyjnego, 29 czerwca 2017 roku, na zorganizowanej w gruzińskim Batumi XVII. Konferencji Europejskich Sądów Konstytucyjnych wyraził pogląd⁷¹, że system prawny Unii Europejskiej oraz TSUE są wprawdzie zdolne do tego, by zapewnić skuteczne egzekwowanie podstawowych praw w obrębie wspólnoty, ale węgierski Trybunał Konstytucyjny ponosi jednak w tej materii „odpowiedzialność gwaranta”. Polega ona na tym, by podejmować interwencję w przypadkach, gdy jeden z fundamentów praw podstawowych, ludzka godność albo suwerenność Węgier i ich tożsamość narodowa są naruszane.

Tamás Sulyok proponuje wprowadzenie pojęcia „gwaranta”, znanego z prawa cywilnego, także do ustawodawstwa konstytucyjnego, które reguluje całą kwestię. Termin ten w swoim pierwotnym znaczeniu odwołuje się do

70 Székely László AB-índítvány: [http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361a-fa3cea26b84c1257f10005dd958/\\$FILE/X_3327_0_2015_inditvany.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf](http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/1361a-fa3cea26b84c1257f10005dd958/$FILE/X_3327_0_2015_inditvany.002.pdf/X_3327_0_2015_inditvany.pdf)

71 Tamás Sulyok (wykład): *A magyar kvóta határozat úttörő Európában. Fókuszban az alapjogok és a nemzeti identitás védelme* (Komunikat Trybunału Konstytucyjnego) <https://alkotmánybirosag.hu/kozlemony/sulyok-tamas-a-magyar-kvota-hatarozat-uttoro-europaban-fokuszb-an-az-alapjogok-es-a-nemzeti-identitas-vedelme/>

przymusu wzięcia odpowiedzialności za realizację zobowiązań materialnych innej osoby (tzw. głównego zobowiązanego), zakładając przy tym, że odpowiedzialność spoczywa w pierwszym rzędzie na niej (w tym sensie rozróżniamy odpowiedzialność głównego zobowiązanego oraz gwaranta). Możemy tu dodać krótkie uzupełnienie: także w prawie spółek tego typu ujęcie odpowiedzialności „można definiować szerzej, nie tylko jako gwarancję poniesienia konsekwencji bezprawnego działania, ale także obowiązek dopełnienia jakiejś powinności – własnej albo cudzej. W rozszerzonym znaczeniu odpowiedzialność jest więc podjęciem zobowiązania albo poręczeniem na wypadek jego niedotrzymania.”⁷²

W argumentacji Sulyoka „głównym zobowiązanym”, odpowiedzialnym za zapewnienie obowiązywania praw podstawowych jest system obrony prawnej UE oraz Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, „dodatkowym zobowiązanym” zaś węgierski Trybunał Konstytucyjny, którego powinnością jako gwaranta jest w stosownym momencie, *hic et nunc* podjąć interwencję w określonej sprawie.

Konkluzje

Możemy stwierdzić, że zagadnienie suwerenności narodowej nabiera w ostatnich latach coraz większej wagi, także z punktu prawa konstytucyjnego. Sądy konstytucyjne państw członkowskich oraz inne organy sądownicze powołane do ochrony tożsamości konstytucyjnej (narodowej) i wyposażone w środki ograniczające wydały w minionych latach precedensowe orzeczenia, których faktycznym celem było wzmocnienie kompetencji suwerennych państw i równoczesne ograniczenie, w zgodzie z duchem podstawowych traktatów, zakresu uprawnień unijnych w przypadku ich przekroczenia (*ultra vires*).

Wpisując się w tę praktykę, węgierski Trybunał Konstytucyjny może na drodze nowych, innowacyjnych rozwiązań przyczynić się do wskazania w dyskusyjnych kwestiach, gdzie znajdują się granice niedopuszczalnych praktyk poszerzania kompetencji w UE.

72 György Wellmann, *A mögöttes felelősségről, különös tekintettel annak elévülésére*, in: Magyar Jog 09/2006, s. 535.