

# Konstytucyjna zasada poszanowania praw człowieka w procesie integracji europejskiej – od wspólnoty do zbieżności aksjologicznej

## Wprowadzenie

Poszanowanie godności osoby ludzkiej oraz praw człowieka należy do wartości Unii Europejskiej (dalej też jako UE), wymienionych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako TUE)<sup>2</sup>, które współkształtują prawo Unii Europejskiej, stosunki UE z państwami członkowskimi (art. 7 TUE)<sup>3</sup> oraz z państwami trzecimi, czego ostatnim przykładem jest treść umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, zawierająca stosunkowo obszerne odwołania do wspomnianych powyżej wartości<sup>4</sup>. Jednocześnie poszanowanie tych wartości jest warunkiem członkostwa państwa w UE. Zgodnie bowiem z art. 49 TUE wniosek o członkostwo w UE może złożyć każde państwo europejskie, które szanuje wartości wymienione w art. 2 TUE<sup>5</sup>.

Od momentu utworzenia UE, która implikowała budowę wspólnoty politycznej i ideologicznej, w jej ramach prowadzona jest również aktywna polityka mająca na celu

---

<sup>1</sup> Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Katedra Praw Człowieka. Tekst powstał w ramach badań dofinansowanych ze środków przeznaczonych na działalność statutową Wydziału w ramach projektu badawczego nr WPAiSM/DS/10/2016.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 1.

<sup>3</sup> Brak poszanowania dla wartości UE wymienionych w art. 2 TUE przez państwo członkowskie może prowadzić do uruchomienia procedury dyscyplinującej to państwo. Ostatnio Komisja Europejska rozważała wszczęcie tej procedury w odniesieniu do Polski w związku z ewentualnym naruszeniem zasady państwa prawnego w kontekście sporu wokół powołania sędziów polskiego Trybunału Konstytucyjnego; European Commission – Fact College Orientation Debate on recent developments in Poland and the Rule of Law Framework: Questions & Answers, Brussels, 13 January 2016, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-62\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-62_en.htm) [data dostępu: 19.02.2016].

<sup>4</sup> Artykuł 2 Układu o stowarzyszeniu pomiędzy UE i państwami członkowskimi i Ukrainą: Poszanowanie zasad demokratycznych, praw człowieka i podstawowych wolności, określonych w szczególności w akcie końcowym z Helsinek Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 1975 r. oraz Paryskiej karcie dla nowej Europy z 1990 r., a także innych właściwych instrumentach z zakresu praw człowieka, w tym Powszechnej deklaracji praw człowieka ONZ i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, oraz poszanowanie zasady praworządności są podstawą wewnętrznej i zewnętrznej polityki Stron oraz stanowią istotne elementy niniejszego Układu., Dz. Urz. UE z 29.05.2014 r., L 161, s. 3.

<sup>5</sup> Ch. Ohler, *EUV Art. 49 Beitritt zur Union*, [w:] E. Grabitz, M. Hilf, M. Nettesheim (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, Beck Online-Kommentar, nb. 15–16.

stworzenie, czy też nawet narzucenie, wspólnego standardu ochrony praw człowieka. Co prawda prawa człowieka zostały wprowadzone do prawa Wspólnot Europejskich już wcześniej, ale nie poprzez zmiany przepisów prawa traktatowego, a w wyniku orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako ETS)<sup>6</sup>. Bezpośrednie odniesienie do praw człowieka w prawie traktatowym wprowadzono w Traktacie o UE z 1992 r.<sup>7</sup> Na podstawie art. F tegoż Traktatu Unia Europejska szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. (dalej jako EKPCz)<sup>8</sup> oraz prawa wynikające ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich jako zasady ogólne prawa wspólnotowego. Po tej istotnej z punktu widzenia rozwoju ustrojowego zmianie przystąpiono do zdefiniowania unijnego katalogu praw, co przybrało postać kontrowersyjnego do dzisiaj w sensie prawnym aktu normatywnego, jakim jest Karta praw podstawowych (dalej Karta)<sup>9</sup>, której losy są odzwierciedleniem interesującego nas tutaj nurtu zachowania przez państwa członkowskie odrębności ustrojowo-politycznej w stosunku do UE. Prace nad Kartą zostały podjęte w ramach tzw. konwentu europejskiego, którego mechanizmy funkcjonowania analizowane były przede wszystkim jako przykład nowej formy urzeczywistniania zasady demokracji na poziomie unijnym<sup>10</sup>. Okazało się jednak, iż samo nadanie mocy prawnej Kartie nie do końca spełniało wymogi demokracji, gdyż nie była ona przedmiotem postępowania ratyfikacyjnego. Uroczyste proklamowana na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w 2001 r., Karta nie uzyskała mocy prawnie wiążącej<sup>11</sup>. Kolejną próbę nadanie jej mocy prawnie wiążącej podjęto w ramach procesu konstytucjonalizacji UE<sup>12</sup>. Karta stała się częścią II Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który również nie został ratyfikowany przez państwa członkowskie<sup>13</sup>. Moc prawnie wiążącą Karta uzyskała dopiero po prawie 10 latach od jej stworzenia. Tym razem państwa członkowskie, a przede wszystkim Niemcy, które sprawowały prezydencję w okresie przygotowywania treści traktatu z Lizbony, pomne na doświadczenia z lat poprzednich, nie zdecydowały się na poddanie Karty procedurze ratyfikacji, a zamiast tego wprowadzono w art. 6 ust. 1 TUE na mocy traktatu z Lizbony niejasną formułę, iż Karta

<sup>6</sup> A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2003, s. 365 i n.

<sup>7</sup> Dz. Urz. WE z 29.07.1992 r., C 191, s. 1 in.

<sup>8</sup> Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 264 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz. Urz. UE z 26.10.2012 r., C 326, s. 393.

<sup>10</sup> K. Bachmann, *Konwent o przyszłości Europy: demokracja deliberatywna jako metoda legitymizacji władzy w wielopłaszczyznowym systemie politycznym*, Wrocław 2004.

<sup>11</sup> J. P. Terhechte, *Vorbemerkung zur Charta der Grundrechte*, [w:] H. Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (red.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden 2015, nb. 7.

<sup>12</sup> A. Wyrozumska, *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej – problemy pluralizmu porządków prawnych*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 172 i n., s. 150.

<sup>13</sup> J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 32 i n.

ma taką samą moc jak traktaty<sup>14</sup>. Jednakże i ten sposób nadania Karcie mocy prawnie wiążącej nie wyeliminował obaw państw członkowskich, które znalazły wyraz w protokole nr 30 w sprawie zastosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa – tzw. protokół brytyjski<sup>15</sup>.

Wraz z wprowadzeniem praw człowieka do traktatowego prawa UE państwa członkowskie umieściły w art. F ust. 1 TUE (w brzmieniu z 1992 r.) zasadę poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich przez UE, która ulegała rozwojowi w kolejnych traktatach rewizyjnych, ostatnio w traktacie z Lizbony<sup>16</sup>. Rozbudowa przepisów, ale także struktury instytucjonalnej w zakresie tworzenia unijnych standardów ochrony praw człowieka, wraz z jednoczesnym wprowadzeniem rozszerzonych gwarancji ochrony tożsamości narodowej, dobrze ilustrują podejście państw członkowskich do integracji europejskiej, które można streścić jako „tak, ale”. Oczywiście w praktyce istotny jest zakres przysłowiowego „ale”. Treść prawa pierwotnego zarówno w zakresie podstaw dla poszanowania praw człowieka, jak i poszanowania tożsamości narodowej jest istotna, ale doprecyzowanie obu zasad prawa następuje w fazie stosowania prawa, przede wszystkim w orzecznictwie sądów, zarówno unijnych, jak i krajowych. Ze względu na rozmiary oraz cel niniejszego opracowania poniżej zostanie uwzględnione jedynie orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako TK), a przedmiotem analizy będzie relacja pomiędzy zasadą poszanowania praw człowieka a ochroną tożsamości konstytucyjnej w wybranych orzeczeniach dotyczących integracji europejskiej oraz próba odpowiedzi, czy i ewentualnie w jakim zakresie wspomniane zasady stanowią ograniczenie dla członkostwa Polski w UE. Teoretyczne ramy dla tej analizy stanowią pojęcie europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych jako podmiotów współtworzących europejskie prawo konstytucyjne.

## Europejska wspólnota sądów konstytucyjnych

A. Vosskuhle, obecny prezes Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN (dalej jako FTK) stosuje pojęcie powiązania bądź połączenia europejskich sądów konstytucyjnych (niem. *europäische Verfassungsgerichtsverbund*)<sup>17</sup>. Przy czym należy zwrócić

---

<sup>14</sup> Por. M. Safjan, *Rdz. IV, pkt 4. Ogólne zasady prawa w szczególności zasada przestrzegania praw podstawowych*, [w:] R. Adam, M. Safjan, A. Tizziano, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 123.

<sup>15</sup> Dz. U. z 17.12.2007 r., Nr C 306, s. 156.

<sup>16</sup> M. Claes, *Negotiating constitutional identity or whose identity is it anyway?*, [w:] M. Claes [et al.], *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012, s. 215 i n.

<sup>17</sup> A. Vosskuhle, *Multilevel Cooperation of the European Constitutional Courts*, *European Constitutional Law Review*, 2010, s. 175 i n.; A. Vosskuhle, *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2010, nr 1, s. 1.

uwagę, iż pojęcie połączenia zaczerpnięto z doktryny orzeczniczej FTK, który stosuje pojęcie połączenia również w odniesieniu do UE – połączenie państw (niem. *Staatenverbund*)<sup>18</sup>, pragnąc w ten sposób zdystansować się od pojęcia związku (niem. *Verband*), które posiada w historii Niemiec określone konotacje. Pojęcie połączenia implikuje relacje pomiędzy podmiotami oparte na tworzeniu wspólnoty i wymianie idei, jednocześnie bez tworzenia stosunków nadrzędności – podrzędności czy formalnych zależności. Teoretyk europejskiego prawa konstytucyjnego I. Pernice wskazuje na połączenie krajowego i europejskiego poziomu konstytucyjnego (niem. *Verfassungsverbund*), które w wymiarze wertykalnym obejmuje relacje pomiędzy prawem UE a prawem konstytucyjnym państw członkowskich. W wymiarze horyzontalnym obejmuje natomiast różnorodne rozwiązania konstytucyjne państw członkowskich oraz ich wzajemne powiązania<sup>19</sup>. Ze względów językowych i historycznych – w polskiej doktrynie nie jest utrwalone stosowanie pojęcia połączenia – w poniższym tekście stosowane będzie pojęcie europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych.

Powracając do pojęcia europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych, A. Vosskuhle pojęciem tym obejmuje przede wszystkim relacje pomiędzy krajowym sądem konstytucyjnym a ETS i Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (dalej jako ETPCz), a w drugiej kolejności, ze względu na intensywny rozwój sądownictwa konstytucyjnego po 1945 r. w Europie Zachodniej i w Europie Środkowej po 1990 r., obejmuje relacje o charakterze horyzontalnym pomiędzy krajowymi sądami konstytucyjnymi<sup>20</sup>.

Zastosowanie pojęcia wspólnoty w poniższym opracowaniu ma na celu podkreślenie, iż choć jego przedmiotem jest orzecznictwo polskiego Trybunału Konstytucyjnego, to jego skutki nie mają jedynie wymiaru krajowego, współkształtuje ono bowiem europejskie prawo konstytucyjne, rozumienie zasady poszanowania praw człowieka, w szczególności zasady poszanowania tożsamości narodowej w europejskiej przestrzeni prawnej. W tym kontekście, jak trafnie wskazywał sędzia Trybunału Konstytucyjnego A. Wróbel, stosowanie pojęcia wspólnoty nie powinno służyć jednak tworzeniu mitu jednolitości w orzecznictwie tejże wspólnoty<sup>21</sup>, gdyż pomiędzy jej członkami, zarówno

<sup>18</sup> M.in. wyrok FTK z 12 października 1993 r. w sprawie *Traktatu z Maastricht*, 2 BvR 2134, 2159/92, BVerfGE 89, s. 155, teza 91: „Der Vertrag begründet einen europäischen Staatenverbund, der von den Mitgliedstaaten getragen wird und deren nationale Identität achtet; er betrifft die Mitgliedschaft Deutschlands in supranationalen Organisationen, nicht eine Zugehörigkeit zu einem europäischen Staat.“ („Traktat ustanawia połączenie państw, którego podmiotami są państwa członkowskie i które to połączenie szanuje ich tożsamość narodową; Traktat odnosi się do członkostwa Niemiec w organizacji ponadnarodowej, a nie do przynależności do państwa europejskiego“).

<sup>19</sup> I. Pernice, *Die horizontale Dimension der Europäischen Verfassungsverbundes. Europäische Justizpolitik im Lichte von Pupinio nd Darkanzali*, [w:] H. J. Derra (red.), *Freiheit, Sicherheit und Recht*, Festschrift für J. Meyer, 2006, s. 359 i n.

<sup>20</sup> A. Vosskuhle, *op. cit.*, s. 198.

<sup>21</sup> Wypowiedź A. Wróbla na konferencji w Instytucie Nauk Prawnych PAN pt. „Orzecznictwo niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego a reforma strefy euro”, 15 stycznia 2015 r.

w relacji wertykalnej: ETS, ewentualnie ETPCz – krajowe sądy konstytucyjne, jak i w wymiarze horyzontalnym: pomiędzy sądami konstytucyjnymi poszczególnych państw członkowskich istnieją różnice w interpretacji wspomnianych zasad.

## **Zasada poszanowania praw człowieka jako element europejskiej wspólnoty aksjologicznej**

W wyroku dotyczącym traktatu akcesyjnego<sup>22</sup>, w którym TK sformułował historyczne tezy dotyczące relacji pomiędzy prawem UE a prawem krajowym, polski trybunał stwierdził, iż w preambule do Konstytucji RP z 1997 r.<sup>23</sup> zawarto uniwersalne wartości konstytucyjne oraz podstawowe zasady organizujące życie wspólnoty państwowej, takie jak: demokracja, poszanowanie praw jednostki, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsidiarności). Wspomniane wartości należą jednocześnie do fundamentalnych założeń funkcjonowania Wspólnot i Unii Europejskiej. Powyższa teza doprowadziła TK do stwierdzenia, iż istnieje wspólna dla wszystkich państw członkowskich aksjologia systemów prawnych. Potwierdzeniem istnienia tejszej wspólnoty aksjologicznej są prawa podstawowe zagwarantowane w EKPCz oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych państw członkowskich, tworzące zasady ogólne prawa UE (art. 6 ust. 2 TUE w ówczesnym brzmieniu). Prawo UE powstaje zatem w przestrzeni europejskiej, na którą oddziałują państwa członkowskie i ich społeczeństwa<sup>24</sup>.

Powyższa teza zgodna jest ze wspomnianą we wprowadzeniu ideą konstytucjonalizacji i normatywizacji w prawie UE zasady poszanowania praw człowieka jako elementu łączącego państwa członkowskie i UE w wymiarze politycznym, a więc jako element tworzenia unii politycznej pomiędzy tymi podmiotami.

Tezę o istnieniu wspólnoty aksjologicznej rozwinięto w kolejnym historycznym orzeczeniu TK w sprawie integracji europejskiej, mianowicie w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony<sup>25</sup>. TK w przedmiotowym orzeczeniu stwierdził, iż „podstawą pełnej tożsamości aksjologicznej jest identyczność inspiracji aksjologicznej Unii i Rzeczypospolitej potwierdzona w preambule do Traktatu o Unii Europejskiej i preambule do Konstytucji, identyczność przywiązania do zasad wolności i demokracji, praw człowieka i podstawowych wolności oraz praw socjalnych, a także dążenie do umocnienia demokratycznego charakteru i skuteczności działania instytucji. Część prawa Unii jako zasady ogólne prawa stanowią prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej

---

<sup>22</sup> Wyrok TK z dnia 11 maja 2015, K 18/04, OTK Z.U. 2005, nr 5A, poz. 49.

<sup>23</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

<sup>24</sup> Wyrok TK z w sprawie K 18/04, tezy 6.1-6.2.

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 24 listopada 2010 r., K 32/09, OTK Z.U. 2010, nr 9A, poz. 108.

Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, które znajdują odzwierciedlenie w Konstytucji”<sup>26</sup>. Wydaje się, iż w powyżej cytowanej tezie TK poszedł o krok dalej niż w wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego. W wyroku z 2010 r. bowiem TK zastosował pojęcia tożsamości oraz identyczności aksjologicznej, implikujące przyjęcie identycznej interpretacji wolności i praw człowieka. Przy czym pojęcie identyczności nie jest często stosowane w polskim języku prawniczym i prawdopodobnie jest swoistą kalką językową z języka angielskiego (ang. *identity*) lub niemieckiego (niem. *Identität*), które stosowane są w TUE po zmianach wprowadzonych przez traktat z Lizbony w art. 4 ust. 2 TUE ustanawiającym zasadę poszanowania tożsamości narodowej (niem. *Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität*; ang. *The Union shall respect the equality of Member States before the Treaties as well their national identities*). Prawidłowe tłumaczenie pojęcia zastosowanego w art. 4 ust. 2 TUE to pojęcie tożsamości. Podobne nieścisłości terminologiczne występują również w punkcie uzasadnienia do wyroku w sprawie traktatu z Lizbony, w którym TK analizuje orzecznictwo FTK i stosuje naprzemiennie pojęcie identyczności i tożsamości konstytucyjnej<sup>27</sup>. Dlatego można przyjąć, iż TK nie różnicuje tych obu pojęć. Łączy je na pewno jedno, mają silniejszą wymowę niż stosowane w wyroku w sprawie traktatu akcesyjnego pojęcie wspólnoty aksjologicznej. Nie jest do końca jasne, czy TK świadomie zastosował mocniejsze od pojęcia wspólnoty pojęcie identyczności aksjologicznej, czy jest to jedynie wynik nieprawidłowego przeniesienia pojęcia ze wspomnianych obcych wersji językowych. Biorąc pod uwagę całość uzasadnienia do wyroku w sprawie traktatu z Lizbony, w którym wyeksponowano zasadę poszanowania suwerenności narodowej w procesie integracji europejskiej i wprowadzono zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej, to wydaje się, iż zastosowanie pojęcia identyczności aksjologicznej nie było do końca przemyślane. Po co bowiem w takim stopniu rozwijać doktrynę mającą na celu ochronę państwowości przed wpływem UE, jeśli pomiędzy RP a UE istnieje owa identyczność aksjologiczna.

Kolejnym istotnym orzeczeniem zawierającym reinterpretację pojęcia wspólnoty aksjologicznej był wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r.<sup>28</sup> W wyroku tym TK syntetycznie podsumował rozwój prawa UE w zakresie ochrony praw człowieka, wskazując na orzecznictwo TS UE w przedmiotowym zakresie, na zmiany w brzmieniu art. 6 TUE wprowadzone przez traktat z Lizbony, w tym nadanie mocy wiążącej Karcie praw podstawowych, a także na przygotowania UE do przystąpienia do EKPCz. Wspomniane akty normatywne wraz z konstytucyjnymi tradycjami państw członkowskich

<sup>26</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

<sup>27</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.3.3.

<sup>28</sup> Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09, OTK Z.U. 2011, nr 9A, poz. 97.

„wyznaczają wysoki poziom ochrony praw podstawowych (praw człowieka) w Unii Europejskiej” i przesadzają „o istotnej zbieżności aksjologicznej prawa polskiego i unijnego”<sup>29</sup>.

Należy podkreślić, iż w omawianym orzeczeniu TK nie stosuje już pojęcia wspólnoty, tożsamości czy identyczności aksjologicznej, a jedynie pojęcie zbieżności aksjologicznej. Ta zmiana terminologiczna nie jest przypadkowa, bo już w następnym zdaniu TK wprost stwierdza, iż „nie oznacza to jednak identyczności rozwiązań prawnych w obu porządkach prawnych. Trudno byłoby zakładać, że prawo unijne będzie zawierać normy w pełni pokrywające się z normami prawa polskiego”<sup>30</sup>. Zastosowanie pojęcia zbieżności aksjologicznej nie jest więc przypadkowe, a jest zabiegiem celowym, biorąc pod uwagę treści całego orzeczenia, w którym po raz pierwszy TK dokonał kontroli zgodności przepisów aktu prawa pochodnego z Konstytucją RP. Trybunał Konstytucyjny musiał więc zdystansować się od wcześniej deklarowanej identyczności po to, by uzasadnić przeprowadzoną przez siebie kontrolę prawa UE. Zbieżność to nie identyczność, to pierwsze pojęcie dopuszcza istnienie różnic pomiędzy dwoma systemami, które mogą być właśnie przedmiotem weryfikacji przez TK, czy różnice te mieszczą się jeszcze w standardzie koniecznym z punktu Konstytucji RP.

Powyższej przedstawione tezy z orzecznictwa TK świadczą o tym, iż Trybunał dostrzega istnienie wspólnoty, a nawet identyczności aksjologicznej pomiędzy krajowym i unijnym porządkiem prawnym, której istotnym elementem strukturalnym jest zasada poszanowania praw człowieka. Trybunał wskazując na ową identyczność, zestawia ze sobą przepis prawa krajowego i unijnego; Konstytucji – przede wszystkim preambułę z art. 6 TUE, podkreślając również związanie obu podmiotów EKPCz, a także istnienie tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich.

Na powyższym stwierdzeniu nie można jednak poprzestać, gdyż tak jak w przypadku wielu innych państw członkowskich, doktryna orzecznicza polskiego TK w sprawach związanych z integracją europejską przybiera formułę „tak, ale”. Owo „tak” wyrażone zostaje poprzez deklaracje wspólnoty i identyczności aksjologicznej istniejącej w europejskiej przestrzeni prawnej. Owo „ale” to zamiana identyczności na pojęcie zbieżności aksjologicznej, co pozwoliło na realizację zasady nadrzędności Konstytucji, także w zakresie poszanowania konstytucyjnych wolności i praw człowieka nad prawem UE.

---

<sup>29</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.10.

<sup>30</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.10.

## Zasada poszanowania praw człowieka jako ograniczenie w procesie integracji europejskiej

Zasada poszanowania konstytucyjnych wolność i praw człowieka jako ograniczenie członkostwa Polski w UE pojawiło się już w jednym z pierwszych orzeczeń TK związanych z integracją europejską, mianowicie w wyroku z 27 kwietnia 2005 r.<sup>31</sup> Przy czym należy nadmienić, iż w omawianym wyroku przedmiotem kontroli TK nie był przepis prawa UE, a prawa krajowego, a więc kolizja pomiędzy krajowym i unijnym standardem ochrony praw człowieka nie była tak jednoznaczna. W tej sprawie bowiem sąd okręgowy wniósł pytanie prawne do TK o zgodność art. 607t kodeksu postępowania karnego (dalej jako k.p.k.)<sup>32</sup>, zezwalającego na przekazanie obywatela polskiego do państwa członkowskiego UE z art. 55 ust. 1 Konstytucji, który zawierał zakaz ekstradycji obywatela Rzeczypospolitej Polskiej. Przedmiotowy przepis k.p.k. stanowił implementację do prawa krajowego decyzji ramowej Rady w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (dalej jako ENA)<sup>33</sup> i dlatego wyrok ten dotyczył pośrednio prawa UE. TK stanął na stanowisku, iż we wspomnianym przepisie Konstytucji zostało wyrażone „prawo obywatela RP do odpowiedzialności karnej przed polskim sądem. Przekazanie go zaś na podstawie ENA innemu państwu członkowskiemu Unii Europejskiej miałyby charakter naruszenia [...] istoty [tego przepisu – uwaga aut.]”, ponadto „zakaz ekstradycji obywatela polskiego, sformułowany w art. 55 ust. 1 Konstytucji, ma charakter absolutny, a podmiotowe prawo osobiste obywateli z niego wynikające nie może podlegać żadnym ograniczeniom, albowiem ich wprowadzenie uniemożliwiłoby realizację tego prawa”<sup>34</sup>. Trybunał Konstytucyjny stwierdził również, że instytucja obywatelstwa UE „nie może wpływać na obniżenie gwarancyjnej funkcji przepisów Konstytucji, dotyczących praw i wolności jednostki”<sup>35</sup>. Powyżej przedstawione tezy uzasadniały stwierdzenie niezgodności przedmiotowego przepisu k.p.k. z art. 55 ust. 1 Konstytucji. Jednakże kolizję pomiędzy krajowym prawem konstytucyjnym a prawem UE rozwiązano w sposób przychylny prawu unijnemu, TK bowiem na podstawie art. 190 ust. 3 Konstytucji odroczył utratę mocy przez przedmiotowy przepis k.p.k.<sup>36</sup> Trybunał wskazał również na zmianę

<sup>31</sup> Wyrok z dnia 27 kwietnia 2005 r., P 1/05, OTK Z.U. 2005, nr 4A, poz. 42.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz. U. Nr 89, poz. 555 ze zm.

<sup>33</sup> Decyzja ramowa Rady nr 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, w jęz. pol. Dz. Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdział. 19, t. 6., s. 34.

<sup>34</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.4.2.

<sup>35</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.4.3.

<sup>36</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.5.1. i n.



art. 55 ust. 1 Konstytucji jako na sugerowany sposób wyjścia z impasu<sup>37</sup>, co też zrealizowano w formie nowelizacji art. 55 Konstytucji RP<sup>38</sup>.

Wspomniana gwarancyjna funkcja Konstytucji również w relacji do przepisów prawa UE została w sposób pełny rozwinięta w wyroku TK w sprawie traktatu akcesyjnego, co było konsekwencją wykładni art. 8 ust. 1 Konstytucji w procesie integracji europejskiej dokonanej przez TK. Przyjął on bowiem nadrzędność Konstytucji nad całym systemem prawa UE<sup>39</sup>. W świetle tego wyroku konstytucyjne wolności i prawa człowieka stanowią nieprzekraczalną granicę dla integracji w ramach organizacji międzynarodowej. Trybunał stwierdza, iż „normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają minimalny i nieprzekraczalny próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji wspólnotowych. Konstytucja pełni w tym zakresie swą rolę gwarancyjną, z punktu widzenia ochrony praw i wolności w niej wyraźnie określonych, i to w stosunku do wszystkich podmiotów czynnych w sferze jej stosowania. Wykładnia „przyjazna dla prawa europejskiego” ma swoje granice. W żadnej sytuacji nie może ona prowadzić do rezultatów sprzecznych z wyraźnym brzmieniem norm konstytucyjnych i niemożliwych do uzgodnienia z minimum funkcji gwarancyjnych, realizowanych przez Konstytucję<sup>40</sup>.

W. Sadurski, komentując powyższe rozstrzygnięcie, zauważa, iż świadczy ono o przejściu przez TK doktryny jedynie warunkowej zgody na stosowanie prawa UE, rozwijanej uprzednio przez FTK RFN w orzeczeniach wydawanych od lat 70. XX w. Owa warunkowa zgoda, określana w literaturze jako doktryna *Solange*<sup>41</sup>, pozwala na zachowanie przez krajowy trybunał konstytucyjny kontroli nad relacjami pomiędzy prawem UE a Konstytucją. Sama zaś zasada poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności może stać się istotnym pretekstem do wykonywania kontroli prawa UE przez TK<sup>42</sup>.

<sup>37</sup> Wyrok TK w sprawie P 1/05, teza III.5.7. i n.

<sup>38</sup> Por. M. Balczyk, *Konstytucyjno-prawne problemy otwarcia krajowego porządku prawnego na prawo unijne na przykładzie wyroku Trybunału Konstytucyjnego i Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w Karlsruhe w sprawie europejskiego nakazu aresztowania*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2008, nr 2, s. 33–58.

<sup>39</sup> Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.2 i n.; III.7.

<sup>40</sup> Wyrok TK w sprawie K 18/04, teza III.6.4.

<sup>41</sup> Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 29 maja 1974 r, tzw. postanowienie *Solange I*, sygnatura sprawy 2 BvL 52/71, BVerfGE 37, s. 271. Określenie *Solange* zostało zaczerpnięte od następującej tezy tego uzasadnienia: „Jak długo (niem. *solange*) proces integracji europejskiej w ramach Wspólnoty nie jest na tyle zaawansowany, by prawo wspólnotowe zawierało uchwalony przez parlament i obowiązujący katalog praw podstawowych, odpowiadający katalogowi praw podstawowych, zawartemu w Ustawie Zasadniczej, dopuszczalne i zalecane jest, by, po uzyskaniu orzeczenia Trybunału Europejskiego na podstawie art. 177 TEWG (art. 267 TFUE), sąd RFN w ramach postępowania dotyczącego zgodności normy prawnej z Ustawą Zasadniczą wniósł do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego pytanie prawne, jeśli uważa, iż przepis istotny dla wydania orzeczenia w wykładni Trybunału Europejskiego nie może zostać przez niego zastosowany, gdyż nie jest zgodny z prawem podstawowym zawartym w UZ”.

<sup>42</sup> W. Sadurski, *Constitutionalism and the Enlargement of Europe*, Oxford 2012, s. 122 i n.

W sposób pełny doktryna warunkowej zgody na stosowanie prawa UE została rozwinięta w wyroku TK, w którym dokonał on kontroli zgodności aktu pochodnego prawa UE z Konstytucją w drodze skargi konstytucyjnej. Stosowanie prawa UE na terytorium RP ma charakter warunkowy, bo zależy, choć nie tylko, od poszanowania wolności i praw człowieka zawartych w Konstytucji. Kontrolę w tym zakresie sprawuje właśnie TK. W przedmiotowym wyroku TK można wyróżnić trzy zasadnicze tezy o charakterze konstrukcyjnym dla całego wyводу: 1) Konstytucja RP zachowuje nadrzędność w procesie integracji europejskiej<sup>43</sup>, 2) „Normy Konstytucji w dziedzinie praw i wolności jednostki wyznaczają próg, który nie może ulec obniżeniu ani zakwestionowaniu na skutek wprowadzenia regulacji unijnych”<sup>44</sup>, 3) istnieje co prawda podział funkcji pomiędzy ETS a TK; ETS stoi na straży prawa unijnego, a TK na straży Konstytucji RP, ale to TK „jest zobowiązany do takiego pojmowania swej pozycji, że w sprawach zasadniczych, o wymiarze ustrojowym zachowa pozycję «sądu ostatecznego słowa» w odniesieniu do polskiej Konstytucji”<sup>45</sup>. Powyższe tezy pozwoliły na dokonanie przez TK wyczerpującej kontroli zgodności art. 41 zd. drugie rozporządzenia Rady nr 44/2001/WE z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>46</sup> z art. 45 ust. 1 Konstytucji oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Kontrola ta doprowadziła do wydania następującego wyroku: „Art. 41 zdanie drugie rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 [...] jest zgodny z art. 45 ust. 1 oraz z art. 32 ust. 1 w związku z art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. [sic!!!]

W świetle powyższych tez zrozumiałe jest wprowadzenie w wyroku pojęcia zbieżności aksjologicznej. Gdyby istniała deklarowana przez TK jeszcze w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony w 2010 r. pełna identyczność aksjologiczna, wówczas zbędna czy wręcz niedopuszczalna byłaby kontrola aktu prawa pochodnego przez TK. Zastosowanie pojęcia zbieżności aksjologicznej implikuje istnienie różnic w poziomie ochrony wolności i praw człowieka pomiędzy UE a państwem członkowskim. Zakres tych różnic i ich dopuszczalność w świetle konstytucyjnych standardów ochrony mogą być przedmiotem kontroli ze strony TK.

Tytułem uzupełnienia należy jedynie dodać, iż w omawianym wyroku TK wprowadził szereg przesłanek mających ograniczać dopuszczalność zgodności kontroli aktu prawa pochodnego z Konstytucją, które to przesłanki miały łagodzić eurosceptyczny wydźwięk orzeczenia. Do najważniejszych przesłanek należy konieczność uprawdopodobnienia przez skarżącego, iż zaskarżony przepis aktu pochodnego prawa unijnego

<sup>43</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.2.

<sup>44</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.9.

<sup>45</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.4.

<sup>46</sup> Dz. Urz. UE L 12 z 16.01.2001 r., s. 1, ze zm.

istotnie obniża poziom ochrony praw i wolności w porównaniu z tym, który gwarantuje Konstytucja<sup>47</sup>. W tym kontekście należy przypomnieć, iż TK nie wymaga ochrony wolności i praw człowieka na poziomie unijnym identycznej do krajowej ochrony konstytucyjnej, a jedynie ochrony porównywalnej. Ponadto TK sam zobowiązuje się do dokonania wykładni przepisów Konstytucji w sposób przychylny procesowi integracji europejskiej, *last but not least* w przypadku wątpliwości co do zgodności przepisu prawa UE z krajowym prawem konstytucyjnym, TK powinien wnieść wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przez ETS, jak bowiem stwierdza: „istnieje duże prawdopodobieństwo, że ocena Trybunału Sprawiedliwości będzie podobna do oceny Trybunału Konstytucyjnego”<sup>48</sup>. *Nota bene* w omawianej sprawie TK nie skorzystał z tej możliwości, a pierwszy wniosek TK o wydanie orzeczenia prejudycjalnego wydano prawie 4 lata później, i to nie w związku z wątpliwościami polskiego Trybunału co do standardu ochrony prawa człowieka<sup>49</sup>.

## Zasada poszanowania praw człowieka elementem tożsamości konstytucyjnej

Istotną zmianę w wykładni konstytucyjnej zasady poszanowania wolności i praw człowieka w procesie integracji stanowił wyrok TK w sprawie traktatu z Lizbony. Jak już powyżej wspomniano, w wyroku tym TK zastosował co prawda pojęcie tożsamości i identyczności aksjologicznej, ale rozwinął zasady mające na celu ochronę państwowości opartej na Konstytucji w procesie integracji europejskiej. W ramach tej ostatniej linii orzeczniczej wprowadził do swojego *acquis*<sup>50</sup> – to neutralne i ogólne pojęcie „dorobku konstytucyjnego” odnosi się również do sędziowskiego prawa konstytucyjnego – zasadę poszanowania tożsamości konstytucyjnej. Oczywiście polski TK nie jest odosobniony w stosowaniu tego pojęcia. Tytułem przykładu należy wskazać FTK RFN, który zastosował to pojęcie już w 1974 r. w postanowieniu *Solange F*<sup>51</sup>. FTK stwierdził, iż przepis stanowiący ówczesną podstawę dla członkostwa Niemiec we Wspólnotach Europejskich

---

<sup>47</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.8.5.

<sup>48</sup> Wyrok TK w sprawie SK 45/09, teza III.2.6.

<sup>49</sup> Postanowienie z dnia 7 lipca 2015 r., K 61/13, OTK, Z.U., Nr 7 A, pos. 103.

<sup>50</sup> Zdanie odrębne sędziego TK Mirosława Granata do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2013 r., K 33/12.

<sup>51</sup> M. Polzin, *Irrungen und Wurrungen um den pouvoir constituant*, „Der Staat” 2014, nr 53, s. 87; A. v. Bogdandy, S. Schill, *Die Achtung der nationalen Identität unter dem reformierten Unionsvertrag*, *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht* 2010, nr 70, s. 718; M. Claes, *op. cit.*, s. 222.

– art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej<sup>52</sup>, musi być, podobnie jak każdy przepis konstytucji, odczytywany i interpretowany w kontekście całego jej tekstu. Oznacza to, iż przepis ten nie otwiera drogi do zmiany podstawowej struktury konstytucji, na której opiera się jej tożsamość (niem. *die Grundstruktur der Verfassung, auf der ihre Identität beruht*). W omawianym postanowieniu do nienaruszalnych *essentiale* obowiązującej w Niemczech konstytucji zostały zaliczone prawa podstawowe, które nie podlegają nieograniczonej relatywizacji na podstawie art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Doprowadziło to do przejścia przez FTK kontroli nad spełnieniem konstytucyjnego standardu ochrony praw podstawowych w zakresie stosowania aktów prawa wspólnotowego na terytorium RFN<sup>53</sup>.

Niemiecki FTK nie jest oczywiście jedynym sądem konstytucyjnym stosującym to pojęcie, choć wydaje się, iż inaczej niż w przypadku FTK RFN orzeczenia innych sądów konstytucyjnych, podobnie jak polskiego TK, zostały zainspirowane w tej mierze rozwojem prawa UE – wprowadzeniem poprzez traktat z Maastricht zasady poszanowania tożsamości narodowej do unijnego prawa traktatowego i jej umacnianiem w kolejnych traktatach rewizyjnych<sup>54</sup>. Pojęcie to pojawia się bowiem w orzecznictwie innych sądów konstytucyjnych po roku 2000<sup>55</sup>.

Z punktu widzenia tematu niniejszego opracowania istotne jest stwierdzenie TK w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony, iż tożsamość konstytucyjna obejmuje „materie należące do twardego jądra”, kardynalne dla podstaw ustroju danego państwa, których przekazanie UE nie jest możliwe na podstawie art. 90 Konstytucji. Do materii objętych całkowitym zakazem przekazania TK zaliczył „postanowienia określające zasady naczelne Konstytucji oraz postanowienia dotyczące praw jednostki wyznaczające tożsamość państwa, w tym w szczególności wymóg zapewnienia ochrony godności człowieka i praw konstytucyjnych, zasadę państwowości, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego, zasadę sprawiedliwości społecznej, zasadę pomocniczości, a także wymóg zapewnienia lepszej realizacji wartości konstytucyjnych i zakaz przekazywania władzy ustrojodawczej oraz kompetencji do kreowania kompetencji”<sup>56</sup>. W świetle powyższej tezy, abstrahując od licznych niejasności terminologicznych, ochrona godności człowieka

---

<sup>52</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r., ogłoszona w Federalnym Dzienniku Ustaw (niem. Bundesgesetzblatt, BGBl.) z 1949 r., s. 1., ostatnio zmieniona przez ustawę z 23 grudnia 2014 r., BGBl. I, s. 2438.

<sup>53</sup> Postanowienie FTK *Solange I*, tezy 43-44; J. Barcz, *Opcja integracyjna RFN. Wybrane problemy interpretacji artykułu 24 ust. 1 UZ RFN*, Warszawa 1989, s. 201 i n.

<sup>54</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.2.

<sup>55</sup> Orzeczenie francuskiej Rady Konstytucyjnej z 27 lipca 2006 r. w sprawie nr 2006-540 DC oraz z 20 grudnia 2007 r. w sprawie nr 2007-500 DC. Orzeczenie hiszpańskiego Trybunału Konstytucyjnego z 13 grudnia 2003 r. w sprawie DTC 1/2004, por. także wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.3. pt. Traktat z Lizbony w orzecznictwie europejskich sądów konstytucyjnych.

<sup>56</sup> Wyrok TK w sprawie K 32/09, teza III.2.1.

i praw konstytucyjnych zostały wymienione jako pierwszy elementy tożsamości narodowej. Możemy zatem mówić o pewnej niekonsekwencji, gdyż TK w wyroku w sprawie traktatu z Lizbony z jednej strony deklaruje istnienie tożsamości lub identyczności aksjologicznej pomiędzy UE a RP, ale jednocześnie za konieczne uważa wzmocnienie ochrony konstytucyjnej zasady poszanowania wolności i praw człowieka poprzez zaliczenie jej do nienaruszalnej w procesie integracji europejskiej tożsamości konstytucyjnej. Biorąc pod uwagę wyrok w sprawie SK 45/09, można stwierdzić, iż dotychczas w orzecznictwie TK przeważała linia sceptycyzmu w odniesieniu do pierwotnie deklarowanej przez niego wspólnoty aksjologicznej w ramach UE, a Trybunał stworzył w swoim *acquis* wiele instrumentów ochrony Konstytucji, w tym konstytucyjną zasadę poszanowania praw człowieka, zarazem umocnił swój samodzielną i niezależną pozycję w europejskiej wspólnocie sądów konstytucyjnych.

## Podsumowanie

Parafrazując tytuł publikacji D. Thyma *Attack or retreat? Evolving themes and strategies of the judicial dialogue between the German Constitutional Court and the European Court of Justice*<sup>57</sup>, w przypadku polskiego TK zdecydowanie występuje ewolucja strategii w zakresie interpretacji i stosowania zasady poszanowania wolności i praw człowieka w procesie integracji europejskiej. Przy czym na pewno nie jest to faza wycofania, a raczej ofensywy, czego dowodem jest przejście od pojęcia wspólnoty aksjologicznej, poprzez pojęcie tożsamości lub identyczności aksjologicznej do pojęcia zbieżności aksjologicznej. Ewolucja może być jednak prawidłowo interpretowana, tylko jeżeli umieści się ją również w kontekście wprowadzenia pojęcia nienaruszalnej w procesie integracji europejskiej tożsamości konstytucyjnej, do której zaliczono zasady poszanowania godności ludzkiej i praw konstytucyjnych, a także w kontekście dopuszczenia kontroli przez TK zgodności przepisów aktów unijnego prawa pochodnego z Konstytucją w drodze skargi konstytucyjnej.

Wszystkie te elementy świadczą o procesie dystansowania się TK w stosunku do unijnej wspólnoty aksjologicznej. Procesu tego nie należy oceniać jednak w sposób jednoznacznie negatywny. Stworzona przez TK doktryna pozwoli na wydanie przez niego orzeczenia o niestosowaniu przepisu UE, jeśli nie będzie on zgodny z konstytucyjnym standardem ochrony praw człowieka. Takie hipotetyczne orzeczenie będzie niezgodne z zasadą pierwszeństwa prawa UE i postrzegane jako naruszenie zasady

---

<sup>57</sup> D. Thym, *Attack or retreat? Evolving themes and strategies of the judicial dialogue between the German Constitutional Court and the European Court of Justice*, [w:] M. Claes [et al.], *Constitutional Conversations in Europe*, Cambridge 2012, s. 235 i n.

lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 TUE, ale umożliwi ochronę wprowadzonej do *acquis* konstytucyjnego przez TK w 2010 r. tożsamości narodowej. Wspomniana doktryna powinna być stosowana jednakże wyjątkowo, jako środek ostateczny, po wykorzystaniu możliwości współpracy w ramach europejskiej wspólnoty sądów konstytucyjnych, czyli wniesieniu przez TK do ETS wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego jako środek do ochrony fundamentalnych praw człowieka: godności ludzkiej, czy prawa do życia. Nie wydaje się natomiast właściwe stosowanie tej doktryny w sprawach podobnych do sprawy SK 45/09, w której takie zagrożenie nie występowało.

### **Constitutional principle of respect for human rights in the process of European integration – from axiological community to axiological convergence**

**Summary:** In the process of constitutionalization of the European Union human rights protection has become one of the most prominent values. It constitutes both a condition for the membership in the EU but also a value which shall be observed by European institutions and Member States in accordance with Article 7 of the Treaty on the European Union. Nevertheless, the principle of protection of human rights derived from national constitutional law seems to have evolved into one of the most popular obstacles to the process of European integration, applied by national constitutional courts. The Polish Constitutional Court has adopted the same position. Ten years ago the Polish Court spoke about the “axiological community”; however, it has recently changed its attitude, initiated a constitutional control of secondary EU law and used the term of “axiological convergence” instead of community. Besides, the constitutional principle of human rights protection has also been defined by the Polish Constitutional Court as an element of the principle of constitutional identity, which shall be preserved in the process of European integration. The crucial point is how the above-mentioned axiological convergence will be interpreted by the Polish Court.