

Zasada państwa prawnego jako element europejskiej tożsamości konstytucyjnej

1. Wstęp

W ostatnich dekadach zarówno na gruncie prawa konstytucyjnego, jak i prawa Unii Europejskiej oraz prawa międzynarodowego ogromną karierę zrobiło pojęcie „tożsamości konstytucyjnej”. Jest ono z reguły rozumiane jako tarcza chroniąca suwerenność państw członkowskich przed przekazywaniem praw suwerennych wiążących się z wykonywaniem władzy publicznej na szczebel organizacji ponadnarodowej. Należy jednak odnotować, że niejako w cieniu budzącego ogromne zainteresowanie, procesu rozwoju i utrwalania koncepcji tożsamości konstytucyjnej państw, z wolna, ale konsekwentnie postępuje odwrotny, choć nieprzeciwstawny proces – krystalizowania się europejskiej tożsamości konstytucyjnej. Opiera się ona na wartościach Unii Europejskiej wymienionych w art. 2 TUE¹, pośród których istotne miejsce stanowi wartość państwa prawnego, z której Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) wyprowadza zasadę państwa prawnego jako ogólną zasadę prawa UE. Celami artykułu są: po pierwsze, refleksja nad tym, czym jest europejska tożsamość konstytucyjna i zasada państwa prawnego; po drugie, pytanie o rozumienie wartości państwa prawnego w ujęciu wielopoziomowego konstytucjonalizmu UE; i po trzecie, towarzyszące mu pytanie o relację tożsamości konstytucyjnych państw członkowskich do unijnej wartości państwa prawnego. Celom tym odpowiada struktura artykułu².

2. W poszukiwaniu definicji europejskiej tożsamości konstytucyjnej

Pojęcie tożsamości konstytucyjnej nie występuje w tekście TUE i TFUE³. Profesor Krzysztof Wójtowicz cennie zauważył, że niektóre trybunały konstytucyjne

* Prof. dr hab. Jacek Barcik, Uniwersytet Śląski w Katowicach, Wydział Prawa i Administracji, ORCID: [0000-0003-0253-7066](https://orcid.org/0000-0003-0253-7066).

¹ Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

² Artykuł opiera się na publikacjach: J. Barcik, *Ochrona praworządności w Radzie Europy i Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem niezależności sądów i niezawisłości sędziów*, C.H. Beck, Warszawa 2019; *idem*, *Wielopoziomowy konstytucjonalizm Unii Europejskiej a stosowanie praw podstawowych*, „Przegląd Europejski” 2018, nr 2, s. 35-52; *idem*, *Tożsamość konstytucyjna państw członkowskich UE a perspektywa kreacji wspólnej obrony europejskiej*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013, s. 122-142.

³ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana 2016), Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r.

państw członkowskich stworzyły pojęcie tożsamości konstytucyjnej, „by wzmocnić tezę o prawie sądu konstytucyjnego do kontrolowania zakresu przekazywanych Unii kompetencji, a nawet sprawdzenia, czy akty unijne respektują tę tożsamość”⁴. Podobnie uważa Andrzej Wróbel, zdaniem którego „konstrukcja prawna tożsamości konstytucyjnej, ściśle powiązana z traktatową zasadą poszanowania tożsamości narodowej, służy trybunałom konstytucyjnym do uzasadnienia ochrony zasadniczych elementów konstytucyjnego porządku prawnego przed inwazją prawa unijnego i wspierającą ją (kre-)aktywnością Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”⁵. Nie ma zatem jednej, europejskiej definicji tego pojęcia. Pozostaje ono przypisane prawu konstytucyjnemu każdego z państw członkowskich UE, które na gruncie postanowień konstytucji i działalności orzeczniczej sądów konstytucyjnych wypełniają go treścią, właściwą dla porządku konstytucyjnego konkretnego państwa. W związku z wpływem prawa europejskiego na prawa krajowe państw członkowskich pojawiają się jednak opinie o „europeizacji” tożsamości konstytucyjnej⁶. Wątpliwe jest, by udało się stworzyć wspólną, kompleksową definicję europejską. Niemniej pewne elementy definicyjne wydają się łączne dla wszystkich państw unijnych⁷. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim konstytucyjne zasady ustrojowe, w tym demokratyczny charakter ustroju państwa i obowiązek poszanowania praw człowieka. W skład tożsamości konstytucyjnej wchodzi także współcześnie zasada państwa prawnego. Zawiera się ona w szerszym, ujętym w art. 4 ust. 2 TUE pojęciu „tożsamości narodowej”. Występuje ono w kontekście obowiązku Unii Europejskiej poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, która jest „nierozzerwalnie związana z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”⁸.

W 2000 r. Cezary Mik zauważał, że TUE nie zastąpił tożsamości narodowych państw członkowskich „żadną tożsamością europejską”⁹. Integrację europejską należy jednak widzieć w ujęciu diachronicznym, traktującym ją jako proces polegający na rozwoju i nakazującym dostrzeganie złożonych wzajemnych związków i oddziaływań czynników kształtujących powyższy proces. Poprzez zbliżanie i ujednolicanie standardów prawnych w poszczególnych dziedzinach integracji powoli powstaje europejska tożsamość konstytucyjna. Podobnie jak w przypadku tożsamości konstytucyjnych na poziomie narodowym, nie istnieje jednolita, europejska

⁴ Zob. K. Wójtowicz, *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 r. (K 32/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11, s. 5.

⁵ A. Wróbel, *Tożsamość konstytucyjna czyli o zapędzaniu pszczoł do ula*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 8, s. 1.

⁶ G.J. Jacobsohn, *Constitutional Identity*, „The Review of Politics” 2006, nr 68, s. 390; M. Mahlmann, *Constitutional Identity and the Politics of Homogeneity*, „German Law Journal” 2005, nr 6, s. 307-318.

⁷ Zob. L.F.M. Besselink, *National and constitutional identity before and after Lisbon*, „Utrecht Law Review” 2010, vol. 6, nr 3, s. 36-49.

⁸ Zob. K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 9-21.

⁹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 467.

definicja tego pojęcia¹⁰. Jego zakres jest zatem niedookreślony. Jasne jest natomiast, że tak, jak krajowa tożsamość konstytucyjna jest pochodną tożsamości narodowej danego państwa członkowskiego UE, tak europejska tożsamość konstytucyjna jest pochodną tożsamości europejskiej. Jednak co składa się na tożsamość europejską? Już w 1973 r. szefowie państw i rządów państw członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich na szczycie w Kopenhadze podpisali Deklarację w sprawie tożsamości europejskiej. Stanowiła ona, że państwa członkowskie „pragną zapewnić poszanowanie cennych wartości ich porządku prawnego, politycznego i moralnego oraz zachowanie bogatej różnorodności ich narodowych kultur. Dzieląc się tym samym podejściem do życia, opierając się na determinacji budowania społeczeństwa, które zaspokaja potrzeby jednostki, są zdecydowane bronić zasad demokracji przedstawicielskiej, rządów prawa, sprawiedliwości społecznej – która jest ostatecznym celem postępu gospodarczego – i poszanowania praw człowieka. Wszystko to są fundamentalne elementy tożsamości europejskiej”¹¹. Zwraca uwagę, że wśród elementów składowych europejskiej tożsamości wymieniono zasadę rządów prawa. Jest ona zasadą ogólną prawa UE, co potwierdzał w swoim orzecznictwie TSUE, wielokrotnie podkreślając znaczenie zasady państwa prawnego¹². Także preambuła do TUE traktuje państwo prawne jako element „kulturowego, religijnego i humanistycznego dziedzictwa Europy”, do którego przywiązane są państwa członkowskie UE. Jak zauważył wiceprzewodniczący KE Frans Timmermans, „Zasada państwa prawnego jest częścią DNA Europy, jest częścią tego, skąd pochodzimy i dokąd musimy się udać. Czyni nas tym, czym jesteśmy” (“The rule of law is part of Europe’s DNA, it’s part of where we come from and where we need to go. It makes us what we are”)¹³. Nie da się funkcjonować w UE bez poszanowania zasady państwa prawnego. Zasadę tę można odczytywać w kontekście szczególnego rozumienia doktryny *point of no return*, w ramach którego naruszenie wartości państwa prawnego uruchamia proces dezintegracji europejskiej. *Point of no return* odnieść można bowiem do *acquis fundamental* UE. Dorobek ten obejmuje fundamentalną wartość, jaką jest państwo prawne, zaś „uszczerplenie” tego „*acquis* aktywuje proces likwidacji UE”¹⁴.

¹⁰ Pogłębioną refleksję na temat kształtowania się europejskiej tożsamości konstytucyjnej zawiera W. Sadurski w pracy: W. Sadurski, *European Constitutional Identity?*, „EUI LAW Working Papers” 2006, nr 33, s. 1-22.

¹¹ Declaration on European Identity, 14 December 1973, Copenhagen, https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf [dostęp 27.06.2022].

¹² Np. wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

¹³ F. Timmermans, *The European Union and the Rule of Law - Keynote speech at Conference on the Rule of Law, Tilburg University, 31 August 2015*, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/timmermans/announcements/european-union-and-rule-law-keynote-speech-conference-rule-law-tilburg-university-31-august-2015_en [dostęp 2.10.2018].

¹⁴ J. Galster, D. Lis-Staranowicz, *Doktryna point of no return w prawie Unii Europejskiej. Ratione materiae wobec ratione temporis*, „Państwo i Prawo” 2017, nr 7, s. 21-22.

3. Rozumienie wartości z art. 2 TUE i treść zasady państwa prawnego

Wartości UE z art. 2 TUE są fundamentem porządku aksjologicznego UE. Nie są samowystarczalnymi normami prawnymi (czyli nie są regułami prawa). Dlatego nie mogą one stanowić samodzielnej podstawy dla rozstrzygnięcia sprawy przez TSUE. Służą natomiast wyprowadzaniu z nich ogólnych zasad prawa UE, które zdecydowanie lepiej nadają się do sądowego zastosowania. Wartość UE wymieniona w art. 2 TUE, jaką jest państwo prawne, służy zatem do potwierdzenia zasady państwa prawnego jako ogólnej zasady prawa UE.

Zasada państwa prawnego nie była zawarta w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich (traktat paryski; traktaty rzymskie). Szybko jednak okazało się, że bez tej zasady niemożliwe jest funkcjonowanie systemu prawnego Wspólnot, którego zasady ustalało orzecznictwo ówczesnego TSUE. Dlatego to Trybunałowi luksemburskiemu należy się laur za wpisanie omawianej zasady w proces integracji europejskiej. Pierwszym judykatem, w którym Trybunał wprost powołał się na zasadę państwa prawnego, był wyrok z 1986 r. w sprawie *Les Verts*¹⁵. Trybunał stwierdził w nim, że EWG (dzisiaj UE) jest „wspólnotą prawa, w związku z czym zarówno działania jej państw członkowskich, jak instytucji podlegają kontroli w zakresie zgodności z kartą konstytucyjną, jaką jest traktat WE”. Określenie „wspólnota prawa” (*Community based on the rule of law*) było tłumaczeniem zwrotu *Rechtsgemeinschaft* (*Communauté de droit*), sformułowanego po raz pierwszy przez pierwszego Przewodniczącego KE Waltera Hallsteina (1958-1967). Trybunał unikał używania terminu „państwo prawne” (*Rechtsstaat*; *État de droit*), tak aby uniknąć porównań EWG z państwem.

Obok aktywności orzeczniczej TSUE, która potwierdzała i rozwijała znaczenie zasady państwa prawnego jako ogólnej zasady prawa UE, zasada ta znalazła się w „karcie konstytucyjnej” UE, jaką są traktaty unijne. Tworzący Unię Europejską traktat z Maastricht już w preambule odwoływał się do zasady państwa prawnego, do której „są przywiązane” państwa członkowskie. Przywoływał ją także jako cel działania wspólnot i UE w zakresie zewnętrznej polityki rozwojowej i Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE (art. J1). Kolejny krok stanowił Traktat z Amsterdamu, w którym zawarto katalog zasad, na jakich opiera się UE. Nowy art. 6 (dotychczasowy art. F ust. 1 TUE) został zmieniony poprzez zawarcie w nim stwierdzenia, że „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności i zasadzie państwa prawnego, które to zasady są wspólne dla państw członkowskich”. Zasada rządów prawa stała się zasadą traktatową wywodzoną z porządków prawnych państw członkowskich. Jej znaczenie stopniowo wzrastało, tak w zakresie polityk wewnętrznych, jak i działań zewnętrznych UE. Odbывало się to poprzez proces stopniowego, postępującego wrastania zasady państwa prawnego w różne dziedziny polityki i działań UE. W konsekwencji, od czasu pierwszych

¹⁵ Wyrok TSUE z 23 kwietnia 1986 r., 294/83, *Parti écologiste „Les Verts” p. Parlamentowi Europejskiemu*, ECLI:EU:C:1986:166.

orzeczeń Trybunału luksemburskiego, uległa ona znacznemu rozwinięciu, przy czym nadal kładzie szczególny nacisk na sądową ochronę praw człowieka w ramach UE. W jednym z najważniejszych wydanych przez siebie wyroków w ostatnich latach, w sprawie C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses vs. Tribunal de Contas*¹⁶, TSUE przypominał, że zgodnie z art. 2 TUE Unia Europejska opiera się na „wartościach – takich jak państwo prawne, które są wspólne państwom członkowskim, w społeczeństwie opartym między innymi na sprawiedliwości” (pkt 30 wyroku). Ponieważ UE jest unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii (pkt 30 wyroku), stąd art. 19 TUE, „w którym skonkretyzowano afirmowaną w art. 2 TUE wartość państwa prawnego, powierza zadanie zapewniania kontroli sądowej w porządku prawnym Unii nie tylko Trybunałowi, ale również sądom krajowym” (pkt 32 wyroku). Sądy te pełnią we współpracy z Trybunałem wspólne zadania, służące zapewnieniu poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów (pkt 33 wyroku). Państwa członkowskie zaś zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE, mają obowiązek zapewnić stosowanie i poszanowanie prawa UE, w tym ustanowienie środków niezbędnych do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (pkt 34 wyroku). Ponieważ zaś sądy krajowe mogą na swoich wokandach rozstrzygać kwestie dotyczące stosowania lub wykładni prawa Unii, to zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie, by także sądy krajowe spełniały wymogi zapewnienia skutecznej ochrony sądowej zgodnie z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE (pkt 40 wyroku).

W UE przez długi czas nie istniała definicja państwa prawnego. Zakres przedmiotowy art. 2 TUE pozostawał zatem niedookreślony (odwoływano się w tym zakresie do dorobku Rady Europy). Dopiero w 2014 r. Komisja Europejska podjęła próbę zdefiniowania unijnego rozumienia państwa prawnego. Zawarto ją w Komunikacie KE w sprawie nowych ram UE na rzecz umocnienia praworządności¹⁷. Przyjęta ogólna definicja opiera się na kryterium funkcjonalności, jednocześnie wyliczając niezamknięty i wyprowadzony głównie z orzecznictwa TSUE katalog elementów składowych państwa prawnego. W ujęciu KE zasada praworządności gwarantuje, że wszystkie władze publiczne działają w granicach określonych przez prawo, zgodnie z wartościami demokracji i praw podstawowych oraz pod kontrolą niezależnych i bezstronnych sądów. Komisja przyznaje wprawdzie, że dokładna treść zasad i norm wynikających z praworządności może się różnić na poziomie krajowym w zależności od systemu konstytucyjnego każdego państwa członkowskiego, jednakże orzecznictwo TSUE i ETPC, a także dokumenty sporządzone przez Radę Europy, zawierają niepełny wykaz tych zasad, a więc obejmują definicję podstawowego znaczenia praworządności jako wspólnej wartości UE zgodnie z art. 2 TUE. Oznacza to, że istnieje wspólny element definicyjny, który muszą spełniać systemy prawne wszystkich

¹⁶ Wyrok TSUE z 27 lutego 2018 r., ECLI:EU:C:2018:117.

¹⁷ COM/2014/0158 final.

państw członkowskich. Komisja nie pozostawia tu żadnych wątpliwości, określając praworządność jako „podstawową zasadę Unii”, a zarazem „prawnie wiążącą zasadą konstytucyjną”. KE powołuje się przy tym na orzecznictwo TSUE, w którym Trybunał wskazywał, że praworządność jest źródłem zasad, które w pełni mogą być dochodzone na drodze sądowej i mają zastosowanie w systemie prawnym UE. TSUE podkreślał również, że zasady te są ogólnymi zasadami prawa wynikającymi z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich. Do wspólnych dla państw członkowskich elementów składających się na zasadę państwa prawnego Komisja zalicza:

- 1) zasadę legalności, która w kategoriach materialnych obejmuje przejrzysty, odpowiedzialny, demokratyczny i pluralistyczny proces uchwalania prawa. TSUE w wyroku w sprawie C-496/99 P *Komisja Wspólnot Europejskich vs. CAS Succhi di Frutta SpA*¹⁸ potwierdził, że zasada legalności jest podstawową zasadą Unii, stwierdzając, że „[...] we wspólnocie prawa poszanowanie zgodności z prawem powinno być należycie zapewnione” (pkt 63 wyroku);
- 2) pewność prawa, która wymaga między innymi, żeby przepisy były jasne i przewidywalne oraz żeby nie mogły zostać zmienione retrospektywnie. TSUE w wyroku w sprawach połączonych *Amministrazione delle finanze dello Stato vs. Srl Meridionale Industria Salumi i innym; Ditta Italo Orlandi & Figlio i Ditta Vincenzo Divella vs. Amministrazione delle finanze dello Stato*¹⁹ podkreślił znaczenie pewności prawa, stwierdzając, że w świetle zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań skutki prawodawstwa unijnego powinny być jasne i przewidywalne dla tych, którzy mu podlegają. Trybunał orzekł również, że „[...] zasada pewności prawa z reguły sprzeciwia się temu, by początek stosowania w czasie aktu prawa [Unii] przypadął przed datą jego publikacji, w drodze wyjątku dopuszczalne jest jednak odstępstwo od tej reguły, jeżeli wymaga tego zamierzony cel i jeżeli uzasadnione oczekiwania zainteresowanych osób są należycie respektowane” (pkt 10 wyroku);
- 3) zakaz arbitralności w działaniu władz wykonawczych. TSUE w sprawie *Hoechst AG*²⁰ orzekł, że: „We wszystkich systemach prawnych państw członkowskich ingerencja władz publicznych w dziedzinę prywatnej działalności jakiegokolwiek osoby, czy to fizycznej, czy prawnej, musi mieć jednak podstawę prawną i być uzasadniona względami określonymi w prawie, a zatem systemy te zapewniają, aczkolwiek w odmiennej formie, ochronę przed arbitralną lub nieproporcjonalną ingerencją. Potrzebę takiej ochrony trzeba uznać za ogólną zasadę prawa [Unii] [...]” (pkt 19 wyroku);
- 4) niezależną i skuteczną kontrolę sądową, w tym kontrolę poszanowania praw podstawowych. TSUE m.in. w wyroku w sprawie *Unión de Pequeños*

¹⁸ Wyrok TSUE z 29 kwietnia 2004 r., ECLI:EU:C:2004:236.

¹⁹ Wyrok TSUE z 12 listopada 1981 r., ECLI:EU:C:1981:270.

²⁰ Wyrok TSUE z 21 września 1989 r., ECLI:EU:C:1989:337.

*Agricolores*²¹ przypomniał, że Unia „jest wspólnotą prawa, w ramach której jej instytucje poddane są kontroli zgodności ich aktów z traktatem i ogólnymi zasadami prawa, do których należą też prawa podstawowe”. Jednostki powinny mieć zatem możliwość korzystania ze skutecznej ochrony sądowej praw, które wywodzą z unijnego porządku prawnego, ponieważ prawo do takiej ochrony stanowi część ogólnych zasad prawa, które wynikają ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich (pkt 38-39 wyroku);

- 5) prawo do niezależnego sądu, co wiąże się z podziałem władzy. Ten element zasady rządów prawa Komisja wywodzi ze związku pomiędzy prawem do rzetelnego procesu sądowego a rozdziałem władz. W wyroku w sprawach połączonych C-174/98 P oraz C-189/98 P *Królestwo Niderlandów i Gerard van der Wal p. Komisji Wspólnot Europejskich*²² TSUE stwierdził, że „[...] ogólna zasada prawa [Unii], zgodnie z którą każda osoba ma prawo do rzetelnego procesu sądowego, inspirowana art. 6 EKPC, [...] obejmuje prawo do sądu, który jest niezależny w szczególności od władzy wykonawczej [...]” (pkt 17 wyroku). Komisja zauważa w związku z tym, że zasada rozdziału władz jest ważnym elementem zapewnienia przestrzegania zasady praworządności. Może ona jednak przybierać różne formy ze względu na różne modele parlamentarne i zróżnicowany stopień stosowania tej zasady na poziomie krajowym. KE przywołuje także stanowisko TSUE²³, który wspominał o operacyjnym rozdziale władz oznaczającym niezależną i skuteczną kontrolę sądową, wskazując, „że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie pełniło jednocześnie rolę prawodawcy, administratora i sędziego, o ile wszystkie te funkcje wykonuje z poszanowaniem zasady rozdzielenia władz, charakteryzującej funkcjonowanie państwa prawa [...]”;
- 6) równość wobec prawa, przy czym zasada równego traktowania, zgodnie z orzecnictwem TSUE, jest ogólną zasadą prawa UE, potwierdzoną w art. 20 i 21 KPP UE²⁴.

KE traktuje zasadę państwa prawnego całościowo, tj. z uwzględnieniem tak jej aspektu formalnego, jak i materialnego. Podkreśla, że nie można jej utożsamiać jedynie z czysto formalnymi i proceduralnymi wymogami, gdyż jest ona narzędziem służącym zapewnieniu przestrzegania i poszanowania zasad demokracji i praw człowieka. Dlatego praworządność jest „zasadą konstytucyjną o elementach zarówno formalnych, jak i materialnych”. Zaś UE jest, jak wynika z orzecnictwa TSUE, „wspólnotą prawa, to znaczy, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z podstawową kartą konstytucyjną, jaką stanowi traktat WE (aktualnie TFUE), oraz że traktat ten ustanawia zupełny

²¹ Wyrok TSUE z 25 lipca 2002 r., ECLI:EU:C:2002:462.

²² Wyrok TSUE z 11 stycznia 2000 r., ECLI:EU:C:2000:1.

²³ Wyrok TSUE z 22 grudnia 2010 r., C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH vs. Bundesrepublik Deutschland*, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 58.

²⁴ Zob. wyrok TSUE z 14 września 2010 r., C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akros Chemicals Ltd p. Komisji Europejskiej*, ECLI:EU:C:2010:512, pkt 54.

system środków prawnych i procedur w celu powierzenia Trybunałowi Sprawiedliwości kontroli zgodności z prawem aktów instytucji”²⁵.

4. Wartość państwa prawnego w ujęciu wielopoziomowego konstytucjonalizmu UE

Konstrukcja Unii Europejskiej opiera się na złożonym systemie polityczno-prawnym, który można określić jako wielopoziomowy konstytucjonalizm. W literaturze słusznie podkreśla się, że głównie poprzez rozwój zasady pierwszeństwa stosowania prawa UE i bezpośredni skutek tego prawa, czyli dwa najważniejsze kamienie węgielne ponadnarodowego porządku prawnego UE, powstał złożony, wielopoziomowy system zarządzania. W jego ramach zarówno państwa członkowskie, jak i UE działają tak w charakterze prawodawcy, jak i władzy wykonawczej. Zapewnianie legitymacji demokratycznej i legalności wykonywania władzy, jak również ochrona praw jednostek w takim systemie jest znacznie bardziej złożona niż w przypadku pojedynczego państwa²⁶. Jednocześnie, jak już w 1996 r. zauważali, pisząc o konstytucjonalizmie europejskim, J.H.H. Weiler i Joel P. Trachman, prawo międzynarodowe nie jest odseparowane od prawa krajowego. Są one raczej zależne od siebie i wzajemnie się przenikają. Każde z nich ma odmienne zastosowanie w różnych kontekstach. Na europejski konstytucjonalizm składa się zarówno prawo międzynarodowe, jak i wewnętrzne, krajowe²⁷. Tworzą one jednak jeden system prawa UE. W jego ramach odpowiedzialność za ochronę zasady państwa prawnego jest odpowiedzialnością dzieloną, ciężąc tak na państwach członkowskich, jak i na UE²⁸. Zdaniem Roberta Baratty poszanowanie dla zasady państwa prawnego w państwach członkowskich jest także odpowiedzialnością instytucji UE. Służy ona bowiem całej Unii i wszystkim jej obywatelom. Silniejsza UE może legitymować się w oczach swoich obywateli przede wszystkim poprzez skuteczne instrumenty zapewniające poszanowanie dla zasady państwa prawnego na poziomie narodowym²⁹.

Ponieważ standardy związane z zasadą państwa prawnego kreowane są tak na poziomie konstytucji narodowych, jak i na poziomie ponadnarodowym, unijnym, możliwa jest sytuacja odmiennego rozumienia poszczególnych aspektów zasady

²⁵ Zob. wyrok TSUE z 3 września 2008 r., w sprawach połączonych C-402/05 P oraz C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation p. Radzie UE i Komisji*, ECLI:EU:C:2008:461, pkt 281.

²⁶ F. Amtenbrink, *Observing the Rule of Law in the European Union – Selected Issues*, „Erasmus Law Review” 2009, nr 1, s. 1.

²⁷ J.H.H. Weiler, J.P. Trachtman, *European Constitutionalism and Its Discontents*, „Northwestern Journal of International Law and Business” 1996-1997, vol. 17, s. 393.

²⁸ J. Schukking, *Protection of Human Rights and the Rule of Law in Europe: A shared responsibility*, „Netherlands Quarterly of Human Rights” 2018, nr 2, s. 152-158.

²⁹ R. Baratta, *Rule of Law ‘Dialogues’ Within the EU: A Legal Assessment*, „Hague Journal on the Rule of Law” 2016, nr 8, s. 371.

państwa prawnego w systemach prawnych poszczególnych państw członkowskich UE³⁰. Możliwa jest także kolizja rozumienia narodowego z jego ujmowaniem na poziomie UE, co może skutkować „niejasnym, a nawet sprzecznym rozumieniem wspólnotowej zasady praworządności w różnych państwach członkowskich, grożącym podważeniem skuteczności i jednolitego stosowania prawa wspólnotowego na całym terytorium Wspólnoty”³¹. Istotnym powodem do formułowania takich opinii jest aktywność orzecznicza sądów państw członkowskich UE w ostatnich latach. Jak zauważa J.H.H. Weiler, stały się one „znacznie bardziej agresywne w swoim konstytucyjnym samo rozumieniu” (*far more aggressive in their constitutional self-understanding*). „Sądy krajowe nie są już awangardą «nowego europejskiego porządku prawnego», przenosząc zasadę praworządności na stosunki ponadnarodowe i uprawomocniając, za pośrednictwem prawa WE, jednostki wobec władzy państw członkowskich. Zamiast tego stoją u bram i bronią konstytucji krajowych przed nielegalnym wkroczeniem z Brukseli. Otrzymują życzliwe wsparcie (*They have received a sympathetic hearing*), ponieważ są postrzegane jako chroniące podstawowe prawa człowieka, tak samo jak tożsamość narodową. Ochrona suwerenności narodowej jest *passé*; ochrona tożsamości narodowej poprzez nacisk na konstytucyjną odrębność jest w modzie”³². Jest jednak pewne, że bez zasady państwa prawnego niemożliwe byłoby funkcjonowanie złożonej maszyny wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej. Konieczne jest zatem wypracowanie mechanizmów ucierania kompromisu pomiędzy rozumieniem poszczególnych elementów zasady państwa prawnego na szczeblu unijnym i państw członkowskich, w ramach zjawiska, które Koen Lenaerts określa mianem „pluralizmu konstytucyjnego” (*constitutional pluralism*)³³. Ingolf Pernice nazywa je „wielopoziomowym konstytucjonalizmem” (*multilevel constitutionalism*)³⁴, Anneli Albi – „materiałnym, kooperującym konstytucjonalizmem” (*substantive co-operative constitutionalism*)³⁵, zaś Gianluigi Palombella – „komunikującym pluralizmem” (*communicative pluralism*)³⁶. Istotą powyższego zjawiska, niezależnie od przyjmowanej nazwy, jest poszukiwanie „konsensusu konstytucyjnego” (*constitutional consensus*)³⁷ pomiędzy wartościami całej Unii a tymi przyjmowanymi w państwach członkowskich. Pluralizm zakłada bowiem, że państwa członkowskie mają prawo do kierowania się własnymi

³⁰ D. Kochenov, *The EU Rule of Law: Cutting Paths through Confusion*, „Erasmus Law Review” 2009, nr 1, s. 5-24.

³¹ *Ibidem*, s. 5.

³² J. Weiler, H. Horowitz, *The Accidental Constitution*, [w:] D. Benjamin (ed.), *Europe 2030*, Brookings Institution Press, Washington 2010, s. 35; J.H.H. Weiler, *On the Power of the Word: Europe's Constitutional Iconography*, „International Journal of Constitutional Law” 2005, nr 2-3, s. 184.

³³ K. Lenaerts, *EU Values and Constitutional Pluralism: The EU System of Fundamental Rights Protection*, „Polish Yearbook of International Law” 2014, vol. XXXIV, s. 136-160.

³⁴ I. Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, „Columbia Journal of European Law” 2009, nr 3, s. 349-407.

³⁵ A. Albi, *Erosion of Constitutional Rights in EU Law: A Call for 'Substantive Co-operative Constitutionalism'*, „Vienna Journal on International Constitutional Law” 2015, nr 3, s. 291-343.

³⁶ G. Palombella, *The Rule of Law beyond the State: Failures, Promises, and Theory*, „International Journal of Constitutional Law” 2009, nr 3, s. 442.

³⁷ K. Lenaerts, *EU Values...*, s. 142.

wartościami. Prawo to jest traktatowo zagwarantowane w art. 4 ust. 2 TUE, nakładającym na UE obowiązek poszanowania „tożsamości narodowych państw członkowskich, nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego [...]”. Jednakże pluralizm ten ma i musi mieć określone granice, w przeciwnym razie projekt europejski byłby skazany na porażkę³⁸. Granicę tę wyznaczają wspólne wartości z art. 2 TUE. Ich przestrzeganie ma fundamentalne znaczenie dla efektywności wspólnoty i opiera się na demokratycznie wyrażonej woli (nie ma przymusu przystępowania państw do Unii Europejskiej; w razie nieprzekraczalnych różnic możliwe jest także opuszczenie UE, do czego podstawy prawne stwarza art. 50 TUE).

Ucieranie konsensusu konstytucyjnego co do rozumienia wspólnych wartości należy przede wszystkim do TSUE (w konstruktywnym dialogu z sądami krajowymi), co jest zrozumiałe, jako że instytucja ta jest strażnikiem wartości spetryfikowanych w art. 2 TUE. Osiągnięcie konsensusu konstytucyjnego co do rozumienia określonej wartości prowadzi do jej potwierdzenia jako wartości paneuropejskiej, może także skutkować wykształceniem się, w odniesieniu do rozumienia określonej wartości, ogólnej zasady prawa UE, będącej źródłem prawa pierwotnego UE³⁹. Proces ucierania konsensusu konstytucyjnego prowadzi także do kształtowania się europejskiej tożsamości konstytucyjnej.

5. Tożsamości konstytucyjne państw członkowskich a unijna wartość państwa prawnego

Nawiązując do uprzednio postawionego pytania o to, w jaki sposób ponadnarodowa wartość Unii Europejskiej, jaką jest państwo prawne, da się pogodzić z zawartą w krajowych porządkach konstytucyjnych zasadą państwa prawnego, trzeba zauważyć, że zasada ta należy do zakresu tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich UE. Czy jednak wchodzi w zakres szerszego pojęcia tożsamości narodowej tychże państw? Rozważając to pytanie, można pomocniczo sięgnąć do zawartego w art. 4 ust. 2 TUE pojęcia „tożsamości narodowej”. Występuje ono w kontekście obowiązku Unii Europejskiej poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich, która jest „nierozzerwalnie związana z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”⁴⁰. Unia ma także szanować „podstawowe funkcje państwa”, pod którym to pojęciem TUE rozumie zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego. Regulację tę należy odczytywać w powiązaniu z zasadą kompetencji przyznanych z art. 5 TUE, limitującą kompetencje Unii Europejskiej. Zdaniem rzecznika generalnego TSUE Miguela Poiaresa Madury „tożsamość

³⁸ *Ibidem*, s. 136.

³⁹ *Ibidem*, s. 159.

⁴⁰ K. Wójtowicz, *Poszanowanie...*, s. 9-21.

narodowa obejmuje bezsprzecznie tożsamość konstytucyjną państwa członkowskiego. Fakt ten znajduje potwierdzenie, w razie potrzeby, w próbie wyszczególnienia elementów tożsamości narodowej [...], i w art. 4 ust. 2 traktatu o Unii w brzmieniu wynikającym z traktatu lizbońskiego⁴¹. Na Unii ciąży obowiązek poszanowania tożsamości konstytucyjnej i tożsamości narodowej państw członkowskich. Czy jednak uznanie zasady państwa prawa za mieszczącą się w zakresie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich wyklucza uznanie wartości państwa prawnego za element europejskiej tożsamości konstytucyjnej? Taka konstatacja oznaczałaby jednocześnie wykluczenie, poza traktatowo unormowanym art. 7 TUE, możliwości badania przez instytucje europejskie stanu przestrzegania wartości państwa prawnego w państwach członkowskich UE. Jest ona jednak błędna, o czym świadczą regulacje konstytucyjne państw tworzących Unię⁴². Żadna z nich nie zakazuje przeniesienia na Unię Europejską kompetencji związanych z wykonywaniem poszczególnych aspektów zasady państwa prawnego, jeśli celem takiego przeniesienia byłoby wzmocnienie tejże zasady na poziomie narodowym.

6. Wnioski

Ujmując integrację europejską jako dynamiczny proces, podzielić należy zdanie Rainera Arnolda, że „Trwający proces konwergencji w dziedzinie wartości (prawa podstawowe, elementy praworządności) może prowadzić do wspólnych pojęć, które będą punktem wyjścia do powstania europejskiej tożsamości konstytucyjnej”⁴³. Jest to, czasami mniej medialnie eksponowany, element trwającej modernizacji sposobu funkcjonowania UE⁴⁴. Wiązać go należy z celem UE, jakim jest w świetle preambuły do TUE i art. 3 ust. 2 TUE zapewnienie przez Unię swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości. Należy zauważyć, że cel ten ujęty jest jako norma programowa, bazująca na zasadzie państwa prawnego jako na elemencie tożsamości europejskiej. Tożsamość europejska rozumiana jest przy tym jako byt odrębny od tożsamości narodowych państw członkowskich. Na obecnym etapie integracji nie jest ona prostą sumą tożsamości narodowych ani ich nie zastępuje.

⁴¹ Opinia rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości UE M. Poiaresa Madury, przedstawiona 8.10.2008 w sprawie C213/07, *Michaniki AE vs. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis, Ypoyrgos Epikrateias, Elliniki Technodomiki (TEVAE)*, dawniej *Pantechniki AE, Syndesmos Epicheiriseon Periodikou Typou, Somateio*, Zb. Orzecz. 2008, s. I-9999, pkt 31-33.

⁴² Zob. także: K. Wójtowicz (red.), *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998.

⁴³ R. Arnold, *Constitutional Identity in European Constitutionalism*, http://www.constcourt.md/public/files/file/conferinta_20ani/programul_conferintei/Rainer_Arnold.pdf [dostęp 27.06.2022].

⁴⁴ Zob. K.A. Wojtaszczyk (red.), *Modernizacja Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011.

Wprawdzie zasada państwa prawnego wywodzi się ze wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich UE, mimo to nie można wykluczyć, że w zakresie szczególnych aspektów jej stosowania zachodzą będą odmienności i różne interpretacje uzasadniane specyfiką państw członkowskich. Podstawowa trudność zawiera się w związku z tym nie w pytaniu, kiedy, w jakim okresie europejska tożsamość może zastąpić tożsamości narodowe, ale raczej czy uda się wypracować mechanizmy współistnienia między rodzącą się europejską a narodowymi tożsamościami⁴⁵. Kwestia ta związana jest ze stosowaniem zasady państwa prawnego w ramach tzw. wielopoziomowego konstytucjonalizmu UE.

Konstytucje państw członkowskich UE w większości nie odnoszą się do możliwości transferu na poziom ponadnarodowy kompetencji związanych z wykonywaniem różnych aspektów zasady państwa prawa. Niektóre z nich podkreślają natomiast, że przekazanie praw suwerennych musi służyć wzmocnieniu zasady rządów prawa. Na tle regulacji konstytucyjnych można stwierdzić, że zasada ta mieści się w zakresie pojęcia tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Oznacza to, że państwa UE nie mogą przenosić na szczebel ponadnarodowy kompetencji prowadzących do zakwestionowania lub ograniczenia zasady rządów prawa. Mogą jednak przenieść kompetencje, które prowadzą do wzmocnienia tejże zasady. Dotyczy to zwłaszcza przekazania UE kompetencji do badania stanu przestrzegania zasady państwa prawnego w państwach członkowskich, gdyż przekazanie to wzmacnia funkcjonowanie tej zasady na poziomie krajowym. W obecnym stanie prawnym, w którym UE funkcjonuje jako stowarzyszenie 27 suwerennych państw, nie jest możliwe istnienie wyłącznej europejskiej zasady państwa prawnego, przy całkowitym przeniesieniu tej zasady z poziomu narodowego na ponadnarodowy. Stan integracji europejskiej powoduje także, że nie da się skutecznie i efektywnie wykonywać prawa UE bez istnienia ponadnarodowej europejskiej wartości państwa prawnego. Obok 27 porządków prawnych, każdy z własną zasadą rządów prawa, istnieje samodzielna i ogarniająca je, choć nie konsumująca, europejska zasada państwa prawnego. Jest ona elementem europejskiej tożsamości konstytucyjnej.

⁴⁵ J. Schild, *National v. European identities? French and Germans in the European multi-level system*, "Journal of Common Market Studies" 2001, nr 2, s. 347.