



dr hab. Alicja Sikora-Kalèda¹

Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński, Kraków. Od września 2025 r. kieruje jednym z wydziałów Dyrekcji Badań i Dokumentacji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1204-7020>).

O nowym wymiarze wspólnych wartości w prawie Unii Europejskiej – kilka refleksji na temat wyroku Trybunału Sprawiedliwości, C-769/22, Komisja Europejska przeciwko Węgrom

Słowa kluczowe: art. 2 TUE, art. 258 TFUE, art. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, naruszenie godności, zasada niedyskryminacji, naruszenie wartości, kryzys praworządności

Historyczny wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21.04.2026 r., w sprawie C-769/22, Komisja Europejska przeciwko Węgrom², może być uznany za kulminację ewolucji ochrony wartości wyrażonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej³, przepisu, który wykracza poza treści programowe lub polityczne, wskazując wartości leżące u podstaw Unii oraz wymagając od państw członkowskich ich poszanowania i wspierania. Artykuł 2 TUE stanowi zatem normę prawnie wiążącą, której poszanowanie podlega kontroli sądowej. Przede wszystkim, po raz pierwszy w historii, TS dopuścił możliwość stwierdzenia odrębnego naruszenia art. 2 TUE w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia z art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ potwierdzając, że art. 2 TUE stanowi samodzielny wzorzec kontroli legalności działań państw członkowskich. Ten przełomowy krok w orzecznictwie TSUE stanowi przejaw zdolności do ciągłej ewolucji i odporności unijnego porządku prawnego na nowe wyzwania oraz odpowiedź Trybunału na wieloletnią debatę doktrynalno-orzeczniczą dotyczącą egzekwowalności art. 2 TUE oraz, patrząc szerzej, roli tego kluczowego postanowienia traktatu w systemie prawa Unii Europejskiej. Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, może być też uznany za przejaw kryzysu lub przełomu w rozumieniu procesu integracji europejskiej, jako że po raz pierwszy w historii Unii Trybunał Sprawiedliwości, uwzględnivszy w całości skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom z art. 258 TFUE, orzekł o odrębnym naruszeniu przez państwo członkowskie art. 2 TUE, w szczególności wartości godności ludzkiej, równości i poszanowania praw mniejszości. W tym ujęciu Trybunał Sprawiedliwości wchodzi w nową erę konkretyzacji aksjologii unijnego porządku prawnego. Wkroczenie przez Trybunał na teren badania zgodności prawa krajowego z elementarzem wartości ujętych w art. 2 TUE, a tym samym konieczność zdefiniowania materialnego zakresu tożsamości Unii Europejskiej poprzez proces zakreslania treści i zakresu wspólnych wartości, wymaga spojrzenia poza spór w omawianej sprawie. Niniejszy komentarz stanowi zatem zaproszenie do głębszej refleksji o kondycji ogólnej unijnego porządku prawnego i perspektywach demokracji europejskiej, o znaczeniu poszanowania godności ludzkiej oraz o ustrojowych skutkach naruszenia art. 2 TUE. Refleksja ta nieodzownie łączy się z rozważaniami o roli konstytucyjnego i konstytutywnego orzecznictwa TSUE z perspektywy przywracania praworządności w państwach członkowskich i jego znaczenia na poziomie krajowym dla Unii jako wspólnoty prawa.

1 Publikacja przedstawia wyłącznie poglądy Autorki i nie wyraża stanowiska Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

2 EU:C:2026:326 – dalej wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom.

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

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

1. Wstęp

Mimo że unijny porządek prawny zakorzeniony jest w zasadzie państwa prawnego, inkorporując takie koncepcje jak kontrola legalności, skuteczna ochrona sądowa, a z czasem również ochrona praw podstawowych, przez wiele lat Unia pozostawała aktorem pasywnym, raczej odbiorcą tych koncepcji, niż ich kreatorem. Wczesne konstytucyjne orzecznictwo TSUE, którego wyrazem jest wyrok TS z 23.04.1986 r. w sprawie C-294/83, *Parti écologiste „Les Verts” przeciwko Parlamentowi Europejskiemu*⁵, koncentrowało się na kontroli legalności działań instytucji i organów Unii Europejskiej, odzwierciedlając tym samym – szczególnie w początkowej fazie – formalną koncepcję państwa prawnego (*thin rule of law*)⁶. Przemiana, której byliśmy świadkami szczególnie w ostatnich latach, doprowadziła do zasadniczej zmiany tego stanu rzeczy: Unia Europejska została zmuszona nie tylko do bezpośredniego zaangażowania się w problematykę państwa prawnego, lecz także do zastosowania nowych instrumentów prawnych służących jego ochronie⁷. W kontekście kryzysu praworządności ostatnich lat urzeczywistnił się zatem aktywny model ochrony demokracji (*militant democracy*)⁸. Omawiany wyrok odzwierciedla kolejny etap tej ewolucji, dając wyraz aktywnemu modelowi ochrony państwa prawnego (*militant rule of law*), w ramach którego Unia staje się „rzeczywistym aktorem państwa prawnego”, co wiąże się z szeregiem wyzwań wynikających zarówno z zasady przyznania kompetencji, jak i ze złożoności zapewnienia poszanowania tej zasady w państwach członkowskich. W wyrokach o warunkowości budżetowej Trybunał po raz pierwszy w historii odwołał się do pojęcia tożsamości konstytucyjnej Unii, orzekając, że „art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które (...) stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego – wartości, które zostały skonkretyzowane w zasadach składających się dla państw członkowskich na prawnie wiążące zobowiązania”⁹. Trybunał podkreślił, że „[w]artości wskazane w art. 2 TUE zostały określone i są podzielane przez państwa członkowskie. Definiują one samą tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego. A zatem Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, bronić tych wartości”¹⁰.

Fenomen tendencji antyliberalnych oraz erozji praworządności w Unii oraz prawnego potencjału art. 2 TUE dla

egzekwowania prawa unijnego był szeroko omawiany w doktrynie i nie będzie przedmiotem dalszych rozważań¹¹. Warto przywołać jednak najnowszą analizę doktrynalną, w świetle której zjawisko „autokratycznych enklaw” oraz antyliberalne trendy w szeregu państw Unii, nieskuteczność klasycznych instrumentów mających na celu zapewnienie poszanowania i wdrażania prawa Unii, doprowadziło do koncepcji tzw. restytucyjnego nieposłuszeństwa (*restorative disobedience*) rozumianego jako wyjątkowe, świadomie podejmowane i ściśle ograniczone odstępstwo od obowiązującego porządku prawnego, dopuszczalne w sytuacjach strukturalnej erozji państwa prawnego, którego celem jest usunięcie utrwalonych mechanizmów autokratycznych oraz restytucja konstytucyjnych standardów demokracji, rządów prawa i ochrony praw podstawowych¹². Sięgnięcie, po raz pierwszy w historii prawa unijnego, przez Komisję i Trybunał, w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia, czyli klasycznego mechanizmu egzekwowania poszanowania prawa Unii, do materialnego rdzenia wartości, na których opiera się Unia, w odpowiedzi na „oczywiste i szczególnie poważne” naruszenie wartości z art. 2 TUE przez państwo członkowskie to przełomowy moment w ewolucji unijnego porządku prawnego. Zakorzeniona w utrwalonym orzecznictwie, a zarazem nowatorska odpowiedź na próbę podważania struktury unijnego społeczeństwa opartego na pluralizmie stanowi kulminację wieloletniej dyskusji orzeczniczo-doktrynalnej oraz przejaw aktywnego modelu ochrony państwa prawnego. Skarga Komisji Europejskiej przeciwko Węgrom w sprawie C-769/22 oraz wyrok C-769/22, *Komisja przeciwko Węgrom*, wpisują się w wieloletnią linię orzeczniczą TSUE, poczynwszy od wyroku w sprawie sędziów portugalskich¹³, serii wyroków o stwierdzenie uchybienia i przełomowych środków tymczasowych z art. 279 TFUE w sprawach przeciwko Polsce w dziedzinie reformy sądownictwa oraz sankcji finansowych¹⁴, serii

5 EU:C:1986:166.

6 J. Waldron, *The Concept and the Rule of Law*, „Georgia Law Review” 2008/43, s. 1–61; J. Waldron, *From Form and Procedure to Substance in the Rule of Law*, „Public Law Research Paper” 2023/24-02.

7 A. Rosas, *Democracy and the Rule of Law: Odd Bedfellows or Siamese Twins?* [w:] *The Rule of Law’s Anatomy in the EU: Foundations and Protections*, red. A. Rosas, J. Raitio and P. Pohjankoski, Oxford 2023, s. 11–28.

8 S. Rehling Larsen, *Is the European Union a Militant Democracy? Democratic Backsliding and EU Constitutional Safeguards*, „European Constitutional Law Review” 2022/18, s. 385–419; M. Bonelli, M. Claes, B. De Witte, K. Podstawa, *The Usual and the Unusual Suspects in Protecting EU Values*, „European Papers” 2022/2(7), s. 641–650; A. Sajo, *On the Difficulties of Rule of Law Restoration*, „CEU Democracy Institute Working Papers” 2023/9.

9 Wyrok TS z 16.02.2022 r., C-157/21, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2022:98, pkt 264 – dalej wyrok C-157/21, *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*.

10 Wyrok C-157/21, *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, pkt 145.

11 *Ex multis*, K.L. Scheppele, *Autocratic Legalism*, „University of Chicago Law Review” 2018/2(85), s. 545–583; A. von Bogdandy, M. Ioannidis, *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, „Common Market Law Review” 2014/1(51), s. 59–96; *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, red. C. Closa, D. Kochenov, Cambridge 2016; A. von Bogdandy, P. Bogdanowicz, I. Canor, M. Taborowski, M. Schmidt, *A potential constitutional moment for the European rule of law – the importance of red lines*, „Common Market Law Review” 2018/4(55), s. 983; D. Kochenov, P. Bárd, *The last soldier standing? Courts vs politicians and the rule of law crisis in the new Member States of the EU*, „European Yearbook of Constitutional Law” 2019/1, s. 243; A. von Bogdandy, L.D. Spieker, *Countering the judicial silencing of critics: Article 2 TEU values, reverse solange and the responsibilities of national judges*, „European Constitutional Law Review” 2019/3(15), s. 391; D. Kochenov, *Article 2 TEU [w:] The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, red. M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, Oxford 2023; M. Bonelli, M. Claes, *Crossing the Rubicon? The Commission’s use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2023/1(30), s. 3–14.

12 Ch. Hillion, T. Pavone, A. Schertz, *Democratic frontsliding in the European Union: the problem of autocratic enclaves and the case for restorative disobedience*, „Journal of European Public Policy”, 13.04.2026 r.

13 Wyrok TS z 27.02.2018 r., C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses przeciwko Tribunal de Contas*, EU:C:2018:117.

14 Postanowienie Wiceprezesa TSUE z 19.10.2018 r., C-619/18 R, *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, EU:C:2018:852; wyroki TS z 24.06.2019 r., C-619/18, *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność Sądu Najwyższego)*, EU:C:2019:531; z 5.11.2019 r., C-192/18, *Komisja przeciwko Polsce (Niezależność sądów powszechnych)*, EU:C:2019:924; postanowienie TS z 8.04.2020 r., C-791/19 R, *Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarny sędziów)*, EU:C:2020:277; wyrok TS z 15.07.2021 r.,

orzeczeń wydanych w trybie pytań prejudycjalnych dotyczących niezawisłości sędziowskiej¹⁵ oraz wyroków TS wydanych w pełnym składzie w sprawach tzw. warunkowości budżetowej¹⁶.

Genezą skargi o stwierdzenie uchybienia w omawianej sprawie była nowelizacja przepisów prawa węgierskiego, zatytułowana „ustawa nr LXXIX z 2021 r. o przyjęciu surowszych środków przeciwko sprawcom przestępstw pedofilskich oraz o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia ochrony małoletnich”¹⁷. Przesłanką dla wprowadzenia nowelizacji, obejmującej zmiany w wielu ustawach prawa krajowego, w szczególności § 6/A ustawy nr XXXI z 1997 r. o ochronie dzieci i administracji opiekuńczej¹⁸ oraz § 8 ust. 1a ustawy o reklamie handlowej¹⁹, była, zdaniem władz węgierskich, konieczność ochrony dzieci. Na mocy kwestionowanych przepisów zakazane było udostępnianie małoletnim treści medialnych, które promują lub prezentują „odejście od tożsamości odpowiadającej płci przypisanej przy urodzeniu, zmianę płci lub homoseksualizm”²⁰. Węgry podnosiły, że kontakt małoletnich z „treściami LGBTI” może negatywnie wpłynąć na ich rozwój fizyczny, psychiczny lub moralny. Warto przypomnieć, jak podkreśliła Rzecznik Generalna T. Čápetá, że skarga Komisji dotyczyła zaledwie fragmentu problematyki ochrony małoletnich w kontekście usług audiowizualnych oraz edukacji. Przedmiotem spornej nowelizacji było ograniczenie „treści LGBTI” „*dodatkowo w stosunku do treści pornograficznych, treści przedstawiających seksualność w sposób nieuzasadniony albo treści zawierających przemoc*”²¹, co oznacza wartościowanie codziennego i zwykłego życia osób LGBTI.

C-791/19, Komisja przeciwko Polsce (System dyscyplinarny sędziów), EU:C:2021:596; postanowienie Wiceprezesa TSUE z 27.10.2021 r., C-204/21 R, Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość sędziów i życie prywatne sędziów), EU:C:2021:878; wyrok TS z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja przeciwko Polsce (Niezawisłość sędziów i życie prywatne sędziów, EU:C:2023:442; wyrok Sądu z 5.02.2025 r., sprawy połączone T-830/22 i T-156/23, Polska przeciwko Komisji, EU:T:2025:131.

15 Wyroki TS: z 19.11.2019 r., sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa i CP i DO przeciwko Sądowi Najwyższemu, EU:C:2019:982 – dalej wyrok sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K.; z 2.03.2021 r., C-824/18, A.B. i in. przeciwko Krajowej Radzie Sądownictwa, EU:C:2021:153; z 18.05.2021 r., sprawy połączone C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 i C-397/19, Asociația „Forumul Judecătorilor din România”, EU:C:2021:393; z 21.12.2021 r., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Euro Box Promotion i in., EU:C:2021:1034; z 23.11.2021 r., C-564/19, postępowanie karne przeciwko IS, EU:C:2021:949; z 29.03.2022 r., C-132/20, BN i in. przeciwko Getin Noble Bank S.A., EU:C:2022:235.

16 Wyroki TS: z 16.02.2022 r., C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:97 – dalej wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie; wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie; łącznie jako wyroki o warunkowości budżetowej.

17 Ustawa nr LXXIX z 2021 r. o przyjęciu surowszych środków wobec sprawców przestępstw pedofilii oraz o zmianie niektórych ustaw w celu ochrony dzieci z 15.06.2021 r. (Magyar Közlöny 2021/118) – dalej sporna nowelizacja.

18 Ustawa nr XXXI z 1997 r. o ochronie dzieci i administracji opiekuńczej z 8.05.1997 r. (Magyar Közlöny 1997/39) – dalej ustawa o ochronie dzieci.

19 Ustawa nr XLVIII z 2008 r. w sprawie podstawowych warunków i pewnych ograniczeń mających zastosowanie do działalności w zakresie reklamy handlowej z 28.06.2008 r. (Magyar Közlöny 2008/95) – dalej ustawa o reklamie handlowej.

20 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 1.

21 Opinia Rzecznik Generalnej T. Čápety z 5.06.2025 r., C-769/22, Komisja Europejska przeciwko Węgrom (Wartości Unii), EU:C:2025:421, pkt 37–39 – dalej opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom.

W skardze z art. 258 TFUE Komisja wskazała trzy podstawowe wymiary naruszenia prawa Unii²²: po pierwsze, naruszenie wielu aktów prawa wtórnego dotyczących świadczenia usług na rynku wewnętrznym oraz art. 56 TFUE, a także RODO, po drugie naruszenie szeregu praw zagwarantowanych w KPP, takich jak art. 1, art. 7, art. 8, art. 11 i art. 21 KPP, oraz, po trzecie, po raz pierwszy w historii unijnego porządku prawnego odrębne naruszenie art. 2 TUE, który wyraża podstawowe wartości, na jakich opiera się Unia. Mając na uwadze złożoność skargi Komisji, Rzecznik Generalna T. Čápetá przedstawiła schemat zarzutów Komisji dotyczących poszczególnych krajowych przepisów nowelizujących oraz norm prawa Unii²³.

Z uwagi na wielowątkowość i imponującą objętość wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, poniższe refleksje dotyczyć będą tylko jego wybranych aspektów, koncentrując się na kwestiach naruszenia istoty zasady niedyskryminacji, naruszenia godności ludzkiej oraz naruszenia art. 2 TUE. Warto jednak, przed analizą kluczowych aspektów wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, zwrócić uwagę na kilka kwestii strukturalnych rozumowania Trybunału oraz subtelnych różnic w podejściu do badania skargi Komisji między Rzecznik Generalną T. Čápetą a Trybunałem, które dają wyraz złożoności omawianej problematyki i wzajemnie się uzupełniają.

Po pierwsze, w odniesieniu do samej struktury badania skargi Komisji argumentacja TS w omawianym wyroku zwięzłona jest stwierdzeniem naruszenia art. 2 TUE, w ramach którego Trybunał odwołuje się do poprzednio stwierdzonych w tym wyroku uchybień wielu normom prawa unijnego. W swojej skardze z art. 258 TFUE Komisja zarzucała Węgrom, że przyjmując sporną nowelizację, uchybiły zobowiązaniom ciążącym na nich na mocy art. 2 TUE, ponieważ kwestionowane przepisy, stanowiące równocześnie przedmiot innych zarzutów, naruszają wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, równości i poszanowania praw człowieka, o których mowa w tym postanowieniu. Trybunał przeprowadza zatem rozumowanie zgodnie ze strukturą skargi Komisji, budując podwaliny do rozważań dotyczących naruszenia art. 2 TUE na podstawie orzeczenia o naruszeniach unijnych przepisów, w tym przepisów rangi konstytucyjnej. Kulminacją wyroku C-769/22,

22 Na poparcie skargi Komisja podniosła sześć zarzutów, z których pierwszy dotyczył naruszeń art. 2, art. 3 ust. 1, art. 6a ust. 1 i art. 9 ust. 1 lit. c ppkt ii dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z 10.03.2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.Urz. UE L 95, s. 1, ze zm.) – dalej dyrektywa 2010/13, drugi – naruszenia art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 8.06.2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.Urz. UE L 178, s. 1, ze zm.) – dalej dyrektywa 2000/31, trzeci – naruszeń art. 16 i 19 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12.12.2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. WE L 376, s. 36, ze zm.) – dyrektywa 2006/123, oraz art. 56 TFUE, czwarty – naruszenia art. 10 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27.04.2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.Urz. UE L 119, s. 1, ze zm.) – dalej RODO, oraz art. 8 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389) – dalej KPP, piąty – naruszeń art. 1, 7, 11 i 21 KPP, a szósty – naruszenia art. 2 TUE.

23 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 26.

Komisja przeciwko Węgrom, jest problematyka naruszenia art. 2 TUE. W ramach techniki oparcia się na precedensach orzeczniczych *stone by stone*²⁴, TS dochodzi do ustrojowej konkluzji, w świetle której „wartości wyrażone w art. 2 TUE mają same w sobie charakter prawnie wiążący, z którego wynika spoczywający na państwach członkowskich i instytucjach Unii obowiązek poszanowania tych wartości oraz ich utrzymania i wspierania”²⁵.

Tymczasem Rzecznik Generalna, uznawszy przepisy prawa wtórnego dotyczące swobody świadczenia usług za „techniczne kwestie prawne”²⁶, zaczęła analizę od badania naruszeń KPP oraz naruszenia wartości, na których opiera się Unia, podkreślając bezprecedensowy charakter tego zarzutu Komisji i rozważając istotne kwestie teoretycznoprawne.

Strukturę rozumowania TS można zrozumieć m.in. poprzez pryzmat bardzo ożywionej dyskusji, jaka miała miejsce zarówno w doktrynie, jak i na rozprawie w omawianej sprawie, podczas której strony dyskutowały, czy w braku zakorzenienia skargi w wielu przepisach unijnego prawa wtórnego zarzut naruszenia art. 2 TUE narażony byłby na krytykę oderwania od zakresu stosowania prawa Unii, a tym samym podważyłby zasadność skargi z art. 258 TFUE, jako że przepis ten ma zastosowanie tylko w ramach zakresu stosowania prawa UE. Metoda stopniowego dążenia do kulminacji przyjęta przez Trybunał pozwala zatem unaocznic strukturę relacji między art. 2 TUE a art. 258 TFUE oraz art. 7 TUE. W szczególności w ramach omawianego postępowania Węgry argumentowały, że kwestia naruszenia wartości zapisanych w art. 2 TUE, nawet jeżeli nie została wyraźnie wyłączona z zakresu właściwości Trybunału przez którekolwiek postanowienie traktatów, nie należy jednak do tego zakresu, ponieważ art. 7 TUE zastrzega w odniesieniu do niej wyłączną właściwość instytucji politycznych²⁷.

W tym kontekście warto przywołać dyskusję o roli art. 7 TUE, jaka rozgorzała już w kontekście wyroków Trybunału o warunkowości budżetowej. W orzeczeniach tych TS odrzucił argumentację o wyłączności art. 7 TUE jako instrumentu ochrony wartości, na których opiera się Unia, przypominając, że poza procedurą przewidzianą w art. 7 TUE liczne postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – sankcjonowania naruszeń wartości wskazanych w art. 2 TUE²⁸. W omawianym wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, TS podkreślił wyraźnie, że procedura przewidziana w art. 7 TUE nie jest jedynym środkiem ochrony wartości z art. 2 TUE²⁹, oraz

potwierdził kompetencje instytucji Unii do sankcjonowania takich naruszeń³⁰. Struktura argumentacji TS wydaje się więc niezbędna w przypadku pierwszej w historii skargi Komisji z art. 258 TFUE dotyczącej odrębnego naruszenia art. 2 TUE.

Tymczasem Rzecznik Generalna T. Čapeta przeszła bezpośrednio do kwestii naruszenia art. 2 TUE i podkreśliła sedno spornej nowelizacji, która „[o]dzwierciedla stanowisko ustawodawcy węgierskiego, który uważa, że osoby LGBTI są niechcianą częścią społeczeństwa, która nie zasługuje na równe traktowanie”³¹. Zatem sporna nowelizacja, stanowiąc skoordynowany zbiór środków dyskryminacyjnych³², świadczy „o zanegowaniu równości osób LGBTI, które leży u podstaw spornego uregulowania”³³. Rzecznik Generalna sięgnęła zatem bezpośrednio do kwestii naruszenia praw podstawowych i zanegowania wartości, które leżą u podstaw Unii.

Drugi warty podkreślenia aspekt komentowanego wyroku ilustruje złożoność koncepcji narodowych tożsamości konstytucyjnej w ramach unijnego porządku prawnego oraz zakresu rozumienia określonych praw podstawowych z perspektywy naruszenia wspólnych wartości z art. 2 TUE. Niezwykle ciekawe są z tej perspektywy rozważania teoretycznoprawne Rzecznik Generalnej T. Čapety w odniesieniu do koncepcji dialogu konstytucyjnego, który stanowi, jej zdaniem, impuls dla rozwoju unijnego porządku prawnego, gdyż oznacza współistnienie różnych wizji dotyczących sposobu konkretyzacji wspólnych wartości³⁴. W szczególności rozbieżności w sposobie wyważenia dwóch lub więcej przeciwstawnych praw podstawowych nie powinny skutkować stwierdzeniem naruszenia art. 2 TUE. Jak podkreśliła Rzecznik Generalna, spory takie „[s]tanowią (...) element dialogu konstytucyjnego prowadzonego w ramach systemu prawnego Unii, który dopuszcza istnienie odmiennych przejawów konkretyzacji praw”. Tego rodzaju nieporozumienia nie stanowią jednak przejawu zanegowania samych wartości. Zdaniem Rzecznik Generalnej „[n]aruszenie art. 2 TUE należy stwierdzić tylko wówczas, gdy Trybunał dojdzie do wniosku, że państwo członkowskie naruszyło prawo potwierdzone w Karcie, ponieważ zanegowało wartość skonkretyzowaną przez to prawo”³⁵.

Z kolei TS, w odpowiedzi na zarzut Węgier, które powoływały się na margines swobody przy określaniu poziomu ochrony podstawowych interesów społeczeństwa w kwestiach ściśle związanych z ich tożsamością narodową na podstawie art. 4 ust. 2 TUE, podkreślił, że nawet jeśli Unia jest zobowiązana do poszanowania tożsamości narodowej państw członkowskich zgodnie ze wspomnianym art. 4 ust. 2 TUE, w związku z czym państwa te dysponują pewnym marginesem swobody w celu zapewnienia urzeczywistnienia wartości, o których mowa w art. 2 TUE, oraz zasad prawa Unii, które je konkretyzują, to w żaden sposób nie wynika z tego, że obowiązki wypływające z art. 2 TUE mogły być różne dla poszczególnych państw członkowskich³⁶. Trybunał podkreślił zatem różnice między koncepcją „odrębnych tożsamości narodowych, nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi

24 A. Sikora, *Court of Justice of the European Union – „Stone-by-Stone” Case-Based Reasoning* [w:] *Constitutional Law and Precedent: international perspectives on case-based reasoning*, red. M. Florczak-Wątor, London–New York 2022, s. 211–232.

25 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 536.

26 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 29.

27 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 197.

28 Wyroki: C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie; C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 328.

29 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 542: „liczne postanowienia traktatów, często skonkretyzowane w różnych aktach prawa wtórnego, przyznają instytucjom Unii kompetencję do badania, stwierdzania oraz – w stosownym wypadku – karania naruszeń tych wartości zawartych w art. 2 TUE, do których doszło w państwie członkowskim (wyroki: z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 159; a także z dnia 16 lutego 2022 r., Polska/Parlament i Rada, C-157/21, EU:C:2022:98, pkt 195”.

30 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 500–501.

31 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 258.

32 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 258.

33 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 261.

34 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 249.

35 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 253–254.

36 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 559.

i konstytucyjnymi, które Unia szanuje” oraz koncepcją „wspólnych wartości, które dzielą i których zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały na mocy art. 2 TUE”³⁷.

W końcu, z punktu widzenia ustrojowego, jeden z kluczowych punktów wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, dotyczy zdefiniowania ram konstytucyjnych unijnego porządku prawnego. W odpowiedzi na zarzut Węgier, które argumentowały, że art. 2 TUE nie zawiera konkretnych wymogów, które same w sobie mogłyby stanowić podstawę skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, TS zdefiniował w jednoznaczny sposób unijne ramy konstytucyjne, a tym samym wewnętrzną hierarchię unijnego porządku prawnego. Zdaniem Trybunału ramy te „współtworzą fundamentalne wartości określone w art. 2 TUE, (...) zasady ogólne prawa Unii, postanowienia Karty, a także postanowienia traktatów UE i FUE”³⁸. Takie ujęcie nawiązuje do rozwijanej w piśmiennictwie koncepcji konstytucyjnego rdzenia prawa Unii³⁹.

Z kolei Rzecznik Generalna podkreśliła bardziej doniosłe znaczenie praktyczne art. 2 TUE, uznając go za „polityczny i praktyczny warunek istnienia porządku prawnego Unii”⁴⁰. Rzecznik Generalna uwypukliła organiczny związek, czy też zależność między unijnym a krajowymi porządkami prawnymi, jako że „porządek prawny Unii jest porządkiem złożonym, na który składają się przepisy przyjmowane na szczeblu Unii oraz na szczeblu państw członkowskich. Przepisy obowiązujące na poziomie Unii są zależne od przepisów obowiązujących na poziomie krajowym oraz od prawidłowego funkcjonowania porządków prawnych państw członkowskich. Dla istnienia takiego złożonego porządku prawnego niezbędne jest poszanowanie wspólnych wartości zarówno na szczeblu Unii, jak i na szczeblu krajowym”⁴¹. Widać zatem, że TS wypowiadał się przede wszystkim co do struktury ustrojowej i hierarchii unijnego prawa pierwotnego, dokonując swoistej klasyfikacji ram konstytucyjnych prawa Unii, podczas gdy Rzecznik Generalna koncentrowała się ponownie na współistnieniu i wzajemnej zależności unijnego i krajowych porządków prawnych.

2. O naruszeniu istoty art. 21 KPP – zasada niedyskryminacji jako wektor kontroli zgodności prawa krajowego z prawem wtórnym Unii

Zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć lub orientację seksualną wyrażony w art. 21 ust. 1 KPP stanowi *leitmotiv* uzasadnienia istotnej części wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, w której TS odpowiada na zarzuty Komisji dotyczące naruszenia przez Węgry wybranych przepisów dyrektywy 2010/13, dyrektywy 2000/31, dyrektywy 2006/123 oraz art. 56 TFUE. Trybunał orzekł, że sporne przepisy stanowią

wyraz dyskryminacji bezpośredniej ze względu na płeć i orientację seksualną, zakazanej na mocy art. 21 KPP, z naruszeniem istoty tego postanowienia.

Co ciekawe, chociaż kwestia „istoty” naruszenia prawa podstawowego jest od lat szeroko dyskutowana w doktrynie⁴², Trybunał nie podejmuje, po raz kolejny, rozważań teoretycznoprawnych o samej istocie prawa podstawowego, koncentrując się na formalnych skutkach jej naruszenia. W swojej opinii z kolei, mimo potwierdzenia, że doszło do naruszenia wielu dyrektyw mających na celu zapewnienie swobodnego świadczenia usług, Rzecznik Generalna nie odniosła się do naruszenia istoty zasady niedyskryminacji w kontekście badania zarzutów dotyczących swobód rynku wewnętrznego. Rzecznik Generalna podejmuje jednak analizę problematyki naruszenia i potencjalnego uzasadnienia naruszenia praw podstawowych w części opinii dotyczącej naruszenia przez sporną nowelizację art. 21, art. 11 i art. 7 KPP. Rzecznik Generalna dochodzi do jednoznacznej konkluzji, że na ochronę małoletnich lub ochronę praw rodzicielskich nie można się powoływać jako na uzasadnienie wywołanej sporną nowelizacją „ingerencji w prawo podstawowe do bycia niedyskryminowanym ze względu na płeć lub orientację seksualną, wolność przekazywania i otrzymywania informacji oraz prawo do życia rodzinnego”⁴³.

W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosiła, że sporna nowelizacja ustanowiła ograniczenie świadczenia usług audiowizualnych sprzeczne z art. 6a ust. 1 dyrektywy 2010/13, przepisu na podstawie którego państwa członkowskie są uprawnione do stosowania środków w celu zapewnienia, by audiowizualne usługi medialne, które mogą zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich, były udostępniane jedynie w taki sposób, by małoletni w zwykłych okolicznościach mieli do nich dostęp. Środki te mogą obejmować wybór godzin nadawania audycji, narzędzia weryfikacji wieku lub inne rozwiązania techniczne. Muszą być proporcjonalne do potencjalnej szkodliwości audycji. Co istotne, dyrektywa 2010/13 stanowi środek mający na celu minimalną harmonizację i pozwala państwom członkowskim zapewnić wyższy stopień ochrony przed treściami, które mogą zaszkodzić fizycznemu, psychicznemu lub moralnemu rozwojowi małoletnich. Przypomniawszy, że wobec braku harmonizacji na szczeblu Unii przepisów mających zastosowanie do klasyfikacji i oznakowania audycji audiowizualnych to do państw członkowskich należy określenie poziomu, na jakim zamierzają zapewnić osobom małoletnim ochronę, TS podkreślił, że środki ochrony małoletnich w sferze usług audiowizualnych „niekoniecznie odpowiadają koncepcji wspólnej wszystkim państwom członkowskim pod względem poziomu i sposobu tej ochrony, ponieważ koncepcja ta może być odmienna w poszczególnych państwach

37 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 560–561.

38 Opinia Rzecznika Generalnego Yves’a Bota z 20.04.2019 r., 1/17, Umowa CETA UE–Kanada, EU:C:2019:341, pkt 110 i przytoczone tam orzecznictwo; wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 520.

39 J. Bast, *The Constitutional Core of the Union: On the CJEU’s New, Principled Constitutionalism*, „Common Market Law Review” 2024/61, s. 1687–1722; A. Sikora, *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji rdzenia konstytucyjności Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021/3; P. Cruz Mantilla de los Ríos, *European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties*, „European Constitutional Law Review” 2024/4(20).

40 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 163.

41 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 160–163.

42 M. Brkan, *The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core*, „European Constitutional Law Review” 2018/2(14), s. 332–368; K. Lenaerts, *Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU*, „German Law Journal” 2019/6(20), s. 779–793; S. Platon, *La protection du „contenu essentiel” des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne* [w:] *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Bilan et perspectives*, red. R. Tinière and C. Vial, Bruxelles 2020, s. 317; C. Rizcallah, S. Van Drooghenbroeck, *Article 52 – Portée et interprétation des droits et des principes* [w:] *Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne. Commentaire article par article*, red. F. Picod, S. Van Drooghenbroeck, C. Rizcallah, Bruxelles 2020.

43 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 132–133.

członkowskich w zależności od poglądów dotyczących między innymi moralności lub kultury”⁴⁴. Jednakowoż tak ujęty margines swobody państwa członkowskiego nie oznacza przyzwolenia na przyjęcie środków o charakterze nieproporcjonalnym w stosunku do omawianego celu oraz zwolnienia państwa członkowskiego z obowiązku poszanowania praw podstawowych, które są wiążące dla państw członkowskich, gdy wdrażają one przepisy Unii. W świetle klasycznego orzecznictwa przepisy prawa Unii należy bowiem interpretować w kontekście praw podstawowych stanowiących część składową zasad ogólnych prawa Unii, których przestrzeganie zapewnia Trybunał i które są wyrażone w KPP⁴⁵. Zatem, przyjmując środki na podstawie art. 6a ust. 1 dyrektywy 2010/13, „państwa członkowskie nie mogą lekceważyć zakazu wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć lub orientację seksualną ustanowionego w art. 21 ust. 1 Karty, ponieważ zakaz ten jest jako ogólna zasada prawa Unii normą o charakterze bezwzględnie wiążącym”⁴⁶. W omawianej sprawie Trybunał podkreślił, że sporne przepisy, w szczególności węgierskiej ustawy o usługach medialnych, wprowadzają rozróżnienie bezpośrednio oparte na płci i orientacji seksualnej, ponieważ poddają ograniczeniom czasu nadawania jedynie audycje zawierające „treści LGBTQI”, natomiast nie audycje, których kluczowym elementem jest promowanie lub prezentowanie tożsamości płciowej i orientacji seksualnej osób cisplciowych i heteroseksualnych. Takie odmienne traktowanie stanowi zatem dyskryminację zakazaną co do zasady przez art. 21 ust. 1 KPP. W szczególności Trybunał orzekł o naruszeniu samej istoty zakazu dyskryminacji ze względu na płeć i orientację seksualną zagwarantowanego w art. 21 ust. 1 KPP, co w świetle art. 52 ust. 1 zd. pierwsze KPP oznacza, że naruszenie takie w żadnym wypadku nie może być uzasadnione⁴⁷. Ta bezpośrednia dyskryminacja nie może być w szczególności uzasadniona na podstawie art. 24 ust. 2 KPP, czyli działaniem na rzecz najlepszego interesu dziecka, ani prawem rodziców do wychowywania i nauczania dzieci w rozumieniu art. 14 ust. 3 KPP.

Podobnie TS – w ramach odpowiedzi na drugi i trzeci zarzut Komisji dotyczący, odpowiednio, naruszenia przepisów dyrektywy 2003/31 o handlu elektronicznym oraz dyrektywy 2006/123 dotyczącej usług na rynku wewnętrznym i art. 56 TFUE – opiera się na bezwzględnie wiążącym charakterze zasady niedyskryminacji. W kontekście odpowiedzi na zarzut drugi Trybunał uznał sporną nowelizację za ograniczenie swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego pochodzących z innego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31, jako że m.in. zmniejszają możliwość świadczenia usług na rzecz potencjalnych odbiorców zamieszkałych na Węgrzech przez usługodawców mających siedzibę w innym państwie członkowskim. Przede wszystkim TS wykluczył możliwość uznania stwierdzonych ograniczeń swobodnego przepływu usług społeczeństwa informacyjnego pochodzących z innego państwa członkowskiego za konieczne – w rozumieniu dyrektywy 2000/31 – do zagwarantowania realizacji uzasadnionego celu ochrony

małoletnich, wskazując, że „państwo członkowskie nie może oprzeć się na takiej wykładni tego przepisu dyrektywy 2000/31, która naruszałaby zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć lub orientację seksualną wyrażony w art. 21 ust. 1 Karty, ponieważ zakaz ten jest jako ogólna zasada prawa Unii normą o charakterze bezwzględnie wiążącym”⁴⁸. W ramach badania zarzutu trzeciego, uznawszy sporne przepisy za ograniczenie świadczenia usług, TS podkreślił, że państwo członkowskie nie może oprzeć się na takiej wykładni prawa wtórnego, w tym przypadku dyrektywy 2006/123, która naruszałaby zakaz wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć lub orientację seksualną wyrażony w art. 21 ust. 1 KPP, zważywszy, że zakaz ten jest jako ogólna zasada prawa Unii normą o charakterze bezwzględnie wiążącym. Mając na względzie, że sporne przepisy prawa krajowego będące przedmiotem badania w ramach trzeciego zarzutu (zarówno § 6/A ustawy o ochronie dzieci, jak i § 8 ust. 1a ustawy o reklamie handlowej oraz § 9 ust. 12 ustawy o systemie edukacji publicznej⁴⁹) wprowadzają dyskryminację bezpośrednią ze względu na płeć i orientację seksualną, Trybunał ponownie orzekł, że kwestionowane przepisy stanowią naruszenie samej istoty art. 21 ust. 1 KPP i nie można ich uznać za uzasadnione. Na późniejszym etapie wyroku, w kontekście badania piątego zarzutu dotyczącego naruszenia art. 1, art. 7, art. 11 oraz art. 21 KPP, Trybunał odpowiedział na zarzut rządu węgierskiego dotyczący zakresu stosowania KPP, aspektu, który warto przywołać dla poprawnego rozumienia relacji między prawem Unii a prawem krajowym, w szczególności w świetle dyskusji o kompetencjach państw członkowskich w dziedzinie edukacji. Węgry podnosiły, że „w zakresie, w jakim określenie treści nauczania w systemie edukacji publicznej należy do kompetencji państw członkowskich, ustawa o ochronie dzieci i ustawa o systemie edukacji publicznej nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii, w związku z czym ustawy te nie podlegają obowiązkowi przestrzegania Karty”⁵⁰. Trybunał przypominał, że „§ 6/A ustawy o ochronie dzieci (...) i § 9 ust. 12 ustawy o systemie edukacji publicznej” stanowią potencjalne naruszenie swobody przepływu usług, zarówno poprzez pryzmat art. 3 ust. 2 dyrektywy 2000/31, jak i art. 16 i art. 19 dyrektywy 2006/123 co oznacza, że przepisy ww. ustaw prawa węgierskiego wchodzą w zakres zastosowania KPP zgodnie z jej art. 51 ust. 1⁵¹.

Warto podkreślić, że w odpowiedzi na zarzut czwarty skargi Komisji, rozważany na końcu komentowanego wyroku, TS również orzekł o naruszeniu przepisów RODO w związku z art. 8 ust. 2 KPP. W ramach zarzutu czwartego Trybunał badał, czy przepisy ustawy krajowej o rejestrze karnym⁵², regulujące zasady udostępniania danych rejestrowych osób, które popełniły przestępstwa przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę dzieci, spełniały, m.in. przesłanki niezbędności i proporcjonalności. Jak podkreśliła Rzecznik

44 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 127.

45 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 130–131.

46 Wyrok z 25.11.2025 r., C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan przeciwko Wojewodzie Mazowieckiemu, EU:C:2025:917, pkt 70; por. wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 131.

47 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 142.

48 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 305.

49 § 9 ust. 12 ustawy nr CXC z 2011 r. o krajowym systemie edukacji publicznej, zmienionej ustawą zmieniającą – dalej ustawa o systemie edukacji publicznej.

50 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 419.

51 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 420.

52 § 67 ust. 1 lit. d w zw. z paragrafem 75/B ust. 3 lit b ustawy nr XLVII z 2009 r. o rejestrze karnym, rejestrze orzeczeń wydanych wobec obywateli węgierskich przez sądy państw członkowskich Unii Europejskiej i rejestrowaniu danych biometrycznych pochodzących z postępowania karnego i od policji z 19.06.2009 r. (Magyar Közlöny 2009/83).

Generalna, przetwarzanie danych osobowych dotyczących wyroków skazujących i naruszeń prawa nie spełniało przesłanki przewidywalności oraz odpowiedniej oceny niezbędności i proporcjonalności takiego dostępu. Trybunał orzekł, że kwestionowane przepisy węgierskiej ustawy o rejestrze karnym nie przewidywały odpowiednich zabezpieczeń praw i wolności osób, których dane dotyczą, w rozumieniu art. 10 RODO i nie mogły zostać uznane za uzasadnione. Argumentacja i konkluzje TS dotyczące zarzutu czwartego są niejako wyjęte poza nawias i nie należą do przesłanek, które Trybunał wziął pod uwagę w celu bezprecedensowego orzeczenia o naruszeniu art. 2 TUE.

3. O naruszeniu godności z art. 1 KPP i pojęciu niewidoczności społecznej

Niezwykle istotne z punktu widzenia aksjologii unijnego porządku prawnego jest rozumowanie Trybunału dotyczące naruszenia godności człowieka w rozumieniu art. 1 KPP. Mimo że TS orzekł w omawianym wyroku, w kontekście odpowiedzi na piąty zarzut Komisji, również o naruszeniu prawa do poszanowania życia prywatnego z art. 7 KPP, wolności wypowiedzi i informacji z art. 11 KPP oraz zakazu dyskryminacji w rozumieniu art. 21 KPP, poniższe uwagi poświęcone są głównie problematyce ochrony godności ludzkiej z uwzględnieniem prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowanego w art. 7 KPP. Z punktu widzenia ochrony praw podstawowych jest to bardzo wyrazista i ustrojowa część omawianego wyroku przypominająca o nienaruszalnym charakterze godności ludzkiej, fundamencie systemu ochrony praw człowieka we współczesnych, demokratycznych porządkach prawnych. Warto przypomnieć, że w świetle wyjaśnień dotyczących KPP „godność człowieka jest nie tylko podstawowym prawem samym w sobie, lecz stanowi rzeczywistą podstawę pozostałych praw podstawowych. Ochrona przed dyskryminacją, wolność wypowiedzi i prawo do życia prywatnego stanowią bardziej konkretne wyrazy ujętej w Karcie godności człowieka”⁵³. Co istotne, Trybunał orzekł w omawianej sprawie po raz pierwszy o naruszeniu art. 1 KPP w kontekście skargi z art. 258 TFUE.

Na długo przed proklamacją KPP Trybunał budował w drodze orzeczniczej zaczątki ochrony praw podstawowych w ramach prawa wspólnotowego, m.in. w sprawie zakończonej wyrokiem z 12.11.1969 r., C-29/69, Erich Stauder przeciwko Stadt Ulm – Sozialamt⁵⁴, w której TS po raz pierwszy wyraźnie stwierdził, że prawa podstawowe należą do ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a Trybunał stoi na straży ich poszanowania. Mimo że TS nie wypowiedział się bezpośrednio co do naruszenia godności człowieka w sprawie Stauder, aspekt ten był jednak obecny w sprawie, a w doktrynie podkreśla się kluczowy związek między wczesnym orzecznictwem w zakresie praw podstawowych a późniejszym ukształtowaniem się konstytucyjnej centralności zasady godności człowieka oraz ochroną statusu jednostki w porządku prawnym Unii Europejskiej⁵⁵. Problematyka ochrony

godności człowieka pojawiała się sporadycznie w orzecznictwie Trybunału⁵⁶, a TSUE stwierdził jej naruszenie w przypadku praw o charakterze bezwzględny, takich jak zakaz nieludzkiego i poniżającego traktowania oraz tortur⁵⁷. Jednym z aspektów naruszenia godności dyskutowanej w omawianej sprawie był podkreślany przez Komisję fenomen ostracyzmu, szczególnej stygmatyzacji i „niewidoczności społecznej” członków społeczności LGBTQI. Zdaniem Komisji sporne przepisy ustanawiały związek między homoseksualizmem, odejściem od tożsamości odpowiadającej płci przypisanej przy urodzeniu i zmianą płci a poważnymi przestępstwami, w tym przestępstwami popełnianymi z okrucieństwem. Komisja podnosiła również, że „powiązanie w aktach prawnych mających moc bezwzględnie obowiązującą osób niecisplciowych lub nieheteroseksualnych z pedofilią, przemocą i pornografią prowadzi do „zniechęcenia” tych osób przez społeczeństwo lub przynajmniej uznania, że zasługują one na ostracyzm lub wykluczenie”⁵⁸. Ponadto, „owe powiązanie i stygmatyzacja prowadzą do traktowania grupy osób, które stanowią integralną część społeczeństwa opartego na pluralizmie, jako zagrożenia dla tego społeczeństwa, zasługującego na szczególne traktowanie pod względem prawnym, prowadzące do wywołania, utrzymania lub wzmocnienia ich „niewidoczności” społecznej, z naruszeniem art. 1 Karty”⁵⁹.

W swojej opinii Rzecznik Generalna T. Ćapeta zaproponowała konkretyzację przesłanek naruszenia godności ludzkiej, argumentując, że naruszenie godności człowieka ma miejsce, gdy prawa podstawowe niemające charakteru bezwzględnego, które wykazują ścisły związek z godnością człowieka, takie jak ograniczenia wolności wypowiedzi oraz ingerencja w prawo do życia prywatnego, zostają naruszone, ponieważ ingerencja w te prawa nie może być uzasadniona⁶⁰. W ramach wyводу dotyczącego naruszenia godności człowieka, nie podejmując jednak rozważań o charakterze ogólnym, Trybunał odwołał się do naruszenia przez kwestionowane przepisy innych postanowień KPP, w szczególności art. 7 KPP, mając na względzie ich obraźliwy i stygmatyzujący charakter, który wynika z faktu, że „osoby niecisplciowe, w tym osoby transplciowe, lub osoby nieheteroseksualne, są uważane za szkodliwe dla fizycznego, psychicznego i moralnego rozwoju małoletnich wyłącznie ze względu na swoją tożsamość płciową lub orientację seksualną”⁶¹. Trybunał orzekł, że „skutkiem spornej nowelizacji jest stygmatyzacja i marginalizacja osób niecisplciowych, w tym transplciowych, lub nieheteroseksualnych, które tworzą grupę mniejszościową wyłącznie ze względu na swoją tożsamość płciową lub orientację seksualną”⁶². W konsekwencji Trybunał orzekł, że „zakaz udostępniania nieletnim treści lub

2009; K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice* [w:] *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, red. S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, London 2021.

56 Wyrok TS z 14.10.2004 r., C-36/02, Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH przeciwko Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn, EU:C:2004:614.

57 Wyroki TS: z 5.04.2016 r., sprawy połączone C-404/15 i C-659/15 PPU, Pál Aranyosi i Robert Căldăraru przeciwko Generalstaatsanwaltschaft Bremen, EU:C:2016:198, pkt 85; z 19.03.2019 r., C-163/17, Abubacarr Jawo przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2019:218, pkt 78; z 17.10.2024 r., C-156/23, K, L, M, N przeciwko Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:892, pkt 36.

58 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 478.

59 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 489.

60 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 137–138.

61 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 444.

62 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 487.

53 Wyjaśnienia dotyczące Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 303 z 2007 r., s. 17).

54 EU:C:1969:57.

55 G. de Búrca, *Fundamental Rights and Citizenship* [w:] *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, red. B. de Witte, Florence 2003; A. von Bogdandy i in., *Reverse Solange*, „Common Market Law Review” 2012/49, s. 489; A. von Bogdandy, *Founding Principles* [w:] *Principles of European Constitutional Law*, red. A. von Bogdandy, J. Bast, Oxford–München

reklam promujących lub prezentujących odejście od tożsamości odpowiadającej płci przypisanej przy urodzeniu, zmianę płci i homoseksualizm, taki jak przewidziany w spornych przepisach, narusza godność osób niecisplciowych lub nieheteroseksualnych, chronioną na mocy art. 1 Karty⁶³.

Pierwsze w historii stwierdzenie naruszenia art. 1 KPP w kontekście skargi bezpośredniej o stwierdzenie uchybienia z art. 258 TFUE ma wymiar symboliczny i musi być uznane za bardzo ważny sygnał ustrojowy. Biorąc pod uwagę tak istotny wymiar omawianego wyroku, można by wręcz uznać, iż nie poświęca on problematyce miejsca ochrony godności ludzkiej w unijnym porządku prawnym wystarczająco uwagi. Skoro godność człowieka jest nienaruszalna w rozumieniu art. 1 KPP, warto zadać pytanie, jak rozumieć, z punktu widzenia tzw. paradygmatu uniwersalnego, w świetle którego godność uznawana jest za „przyrodzoną, powszechną, równą i za źródło wszystkich praw człowieka”⁶⁴, koncepcję naruszenia godności. W literaturze prawa europejskiego ujmuje się godność jako „podstawową wartość konstytucyjną, która legitymizuje prawa, wolności i zasady, gwarantowane Kartą”, mającą swoją „podstawę kulturową czy międzykulturową w koncepcji godności jako wartości o uniwersalnym charakterze”⁶⁵. Proponuje się też, aby prawo do nienaruszalnej godności uznać, za mające „swoją własny przedmiot i zakres, który nie wchodzi w zakres i przedmiot innych praw chociaż odnoszą się one wprost do godności”⁶⁶, co wyklucza możliwość uznania, że naruszenie godności pociąga za sobą naruszenie innych praw podstawowych. Mając jednak na uwadze ww. wyjaśnienia do KPP, w świetle których godność stanowi podstawę pozostałych praw podstawowych, struktura argumentacji TS, w ramach której, na poparcie stwierdzenia naruszenia art. 1 KPP, Trybunał sięga, prawdopodobnie w celu uniknięcia powtarzania analizy, do rozważań o stygmatyzacji i marginalizacji w ramach orzekania o naruszeniu art. 7 KPP, można ocenić krytycznie. W końcu należy zadać pytanie, czy stwierdzenie naruszenia art. 1 KPP ma dla Trybunału wymiar kulturowo-społeczny, ukierunkowany na stygmatyzowaną grupę mniejszościową, czy raczej Trybunał sankcjonuje naruszenie godności każdego z członków wspomnianej grupy, pełniąc funkcję strażnika praw jednostki.

Trybunał odwołał się ponownie do kwestii stygmatyzacji i marginalizacji, „które sprowadzają się do wywołania, utrzymania lub wzmocnienia społecznej »niewidoczności« części członków społeczeństwa, jako sprzecznych z wartościami poszanowania godności osoby ludzkiej, równości i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości w rozumieniu art. 2 TUE”⁶⁷.

4. Przesłanki naruszenia art. 2 TUE oraz granice powoływania się na koncepcję tożsamości konstytucyjnej z art. 4 ust. 2 TFUE – o istocie unijnego porządku prawnego

Powołując się na dotychczasowe orzecznictwo zgodnie z ww. techniką stopniowego budowania precedensów *stone by stone*,

TS orzekł w omawianym wyroku, że „art. 2 TUE nie stanowi zwykłego wyznaczenia kierunku lub wyrażenia woli o charakterze politycznym, lecz wskazuje wartości, które stanowią o samej tożsamości Unii jako wspólnego porządku prawnego i które wymagają od państw członkowskich ich utrzymania i wspierania. Wartości te zostały skonkretyzowane w zasadach i przepisach zawierających bardziej szczegółowe prawnie wiążące zobowiązania dla państw członkowskich”⁶⁸. W odniesieniu zaś do samych przesłanek naruszenia unijnych wartości, TS podkreślił, że „[z] właściwego art. 2 TUE prawnie wiążącego charakteru nie wynika jednak, że każde naruszenie przepisu prawa Unii, który w sposób bezpośredni lub pośredni konkretyzuje te wartości, musi koniecznie oznaczać naruszenie samego tego art. 2 TUE”⁶⁹. W oparciu o rolę, jaką odgrywa w unijnym porządku prawnym wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, które opiera się na uznawaniu wartości wyrażonych w art. 2 TUE oraz przypominając, że Unia skupia państwa, które swobodnie i dobrowolnie uznały rzeczony wartości, a wśród nich prawa podstawowe wyrażone w KPP, przestrzegają ich i zobowiązują się je wspierać, TS określił kwalifikowany charakter naruszenia przez państwo członkowskie prawnie wiążących obowiązków wynikających z art. 2 TUE, które można stwierdzić „jedynie w przypadku oczywistych i szczególnie poważnych naruszeń jednej lub więcej niż jednej z wartości wspólnych państwom członkowskim, gdyż takich naruszeń nie da się pogodzić z samą tożsamością Unii jako wspólnego porządku prawnego społeczeństwa opartego na pluralizmie”⁷⁰. Trybunał orzekł zatem, że sporna nowelizacja „narusza, w sposób oczywisty i szczególnie poważny, prawa osób niecisplciowych, w tym transplciowych, lub nieheteroseksualnych, a także wartości poszanowania godności osoby ludzkiej, równości i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości w rozumieniu art. 2 TUE, w związku z czym stoi ona w sprzeczności z samą tożsamością Unii jako wspólnego porządku prawnego w społeczeństwie opartym na pluralizmie”⁷¹.

Poniższe uwagi dotyczyć będą głównie związanych z tym stwierdzeniem dwóch aspektów natury ustrojowej.

Po pierwsze, mając na względzie szereg niezwykle poważnych naruszeń norm prawa unijnego o charakterze ustrojowym, w szczególności przepisów KPP, powstaje pytanie, czy naruszenie art. 2 TUE stanowi kumulację serii naruszeń innych przepisów stanowiących część ram konstytucyjnych prawa Unii. Innymi słowy, czy stwierdzenie odrębnego naruszenia art. 2 TUE było niezbędne w omawianej sprawie i jak rozumieć przypadki „oczywistych i szczególnie poważnych naruszeń”. Zatem, czy bezprecedensowe naruszenie art. 1 KPP potwierdzającego bezwzględny i nienaruszalny charakter godności ludzkiej nie było wystarczającym sygnałem w kontekście skargi o stwierdzenie uchybienia, czy raczej właśnie naruszenie godności ludzkiej było niezbędne dla orzeczenia o naruszeniu art. 2 TUE. Kwestia nurtująca czytelników wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, to również pytanie, czy możliwe byłoby bezpośrednie orzeczenie o naruszeniu art. 2 TUE bez równoczesnego orzeczenia o naruszeniu innych norm, w tym o randze ustrojowej w ramach postępowania z art. 258 TFUE.

63 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 492.

64 M. Piechowiak, *Godność w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej – destrukcja uniwersalnego paradygmatu ujęcia podstaw praw człowieka?*, „Themis Polska Nova” 2012/1, s. 126–146.

65 A. Wróbel [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 47.

66 A. Wróbel [w:] *Karta...*, s. 49.

67 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 555.

68 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 525.

69 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 547.

70 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 551.

71 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 556.

Jak wspomniano powyżej, struktura argumentacji TS w omawianym wyroku zwieńczona jest stwierdzeniem naruszenia art. 2 TUE, w ramach którego Trybunał odwołuje się do uchybień wielu norm prawa unijnego. Nie należy jednak rozumieć tej struktury argumentacji jako mechanicznego dodawania kolejnych norm „na poparcie” naruszenia art. 2 TUE. Jak podkreśla w swojej opinii Rzecznik Generalna T. Ćapeta, „Komisja, zapytana na rozprawie, dlaczego zdecydowała się na zastosowanie samodzielnej podstawy stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom, w ramach której zarzuciła Węgrom naruszenie art. 2 TUE, wyjaśniła, że przy badaniu indywidualnych naruszeń poszczególnych aktów prawa wtórnego Unii oraz Karty doszła do wniosku, iż niniejsza sprawa skrywa »coś więcej«⁷². W świetle omawianego wyroku, »coś więcej» zatem to właśnie ten nienaruszalny element systemu prawnego, którego kwestionowanie podważa sens istnienia Unii przez pryzmat konstytucyjny, niezależnie od tego, czy nazwane to będzie tożsamością Unii, czy rdzeniem konstytucyjnym. Z perspektywy omawianej sprawy TS sięga zatem do materialnego rdzenia wartości, na których opiera się Unia w odpowiedzi na „oczywiste i szczególnie poważne”⁷³ naruszenie wartości z art. 2 TUE, rozumianych jako podważanie struktury unijnego społeczeństwa opartego na pluralizmie. Z tej perspektywy stwierdzenie naruszenia art. 2 TUE, mając na uwadze jego „autonomiczny” charakter⁷⁴, wydaje się niezbędne w omawianej sprawie. Trybunał kieruje bowiem ciężar kontroli praworządności na tory ustrojowe, pomimo powagi naruszenia art. 1 KPP, w jego wymiarze humanistycznym. Jak podkreśliła Rzecznik Generalna T. Ćapeta, art. 2 TUE stanowi „polityczny i praktyczny warunek istnienia porządku prawnego Unii”⁷⁵. Równocześnie ten właśnie zabieg prowadzi do konkluzji o istnieniu wewnętrznej hierarchii unijnych ram konstrukcyjnych, w której art. 2 TUE odgrywa rolę normy nadrzędnej. Warto zaznaczyć, że w omawianym wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, Trybunał używa odrębnej terminologii w odniesieniu do kwalifikowania naruszenia z art. 2 TUE w stosunku do naruszenia, o którym mowa w art. 7 TUE, w świetle którego Rada Europejska może stwierdzić istnienie „poważnego i stałego naruszenia” przez państwo członkowskie wartości, o których mowa w art. 2 TUE. Służy to niewątpliwie rozgraniczeniu zakresu stosowania tych dwóch konstytucyjnych postanowień traktatowych, ale również wskazuje, że w przyszłości TSUE będzie rozwijał te przesłanki w drodze orzeczniczej w sposób autonomiczny. Mając na uwadze, że skarga w omawianej sprawie dotyczy przepisów prawa materialnego, Trybunał nie sięga również do rozbudowanego orzecznictwa i terminologii *general and persistent infringement* (GAP) dotyczącej kwalifikacji praktyki administracyjnej jako uchybienia w kontekście postępowania z art. 258 TFUE⁷⁶.

Warto w tym kontekście podkreślić rozgraniczenie dotyczące postępowania z art. 7 TUE oraz skargi z art. 258 TFUE i właściwości TSUE do rozpatrywania naruszenia art. 2 TUE w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia. Przypomniawszy, że Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, bronić wartości zawartych w art. 2 TUE⁷⁷, tym samym dając wyraz koncepcji *militant rule of law*, Trybunał orzekł, że celem skargi przewidzianej w art. 258 TFUE „jest obiektywne stwierdzenie nieprzestrzegania przez państwo członkowskie zobowiązań, które na nim ciąży na mocy prawa Unii”⁷⁸. Zatem „[w]obec braku odstępstwa od zasady ogólnej właściwości, którą art. 19 TUE przyznaje Trybunałowi w celu zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów, Trybunał pozostaje właściwy w zakresie kontroli, w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE, przestrzegania przez państwa członkowskie obowiązków wynikających z art. 2 TUE”⁷⁹. W świetle tego stwierdzenia oraz mając na uwadze autonomiczny charakter art. 2 TUE potwierdzony przez TSUE w omawianym orzeczeniu⁸⁰, nie można wykluczyć, że w przyszłości TSUE orzeknie o naruszeniu wartości z art. 2 TUE bez uprzedniego powoływania się na naruszenia prawa wtórnego oraz innych norm rangi ustrojowej. Kluczowe pozostaje jednak zachowanie granic kompetencji Unii w ramach skargi z art. 258 TFUE.

Jak podkreślono w literaturze przedmiotu, stosowanie art. 2 TUE nie powinno być ograniczone do zakresu, w którym państwa członkowskie *in concreto* stosują prawo Unii⁸¹. W przypadku art. 19 TUE, który odnosi się do dziedzin „objętych prawem UE”, TS orzekł już, że zgodnie z art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE „państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia jednostkom poszanowania ich prawa do skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii”⁸². Jak potwierdził TS w wyroku sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., w odniesieniu do zakresu stosowania art. 19 ust. 1 ak. 2 TUE, „postanowienie to ma na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony prawnej w „dziedzinach objętych prawem Unii”, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 KPP⁸³. Czy to znaczy, że TSUE byłby również kompetentny do stwierdzenia uchybienia przez państwo członkowskie wartości z art. 2 TUE w sytuacji, w której państwo nie wykonuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 KPP? Mając na uwadze, że art. 19 TUE stanowi konkretyzację art. 2 TUE, nie można wykluczyć, że Trybunał, na podstawie podobnego jak w odniesieniu do art. 19 TUE rozumowania, uzna w przyszłości swoją kompetencję w takim przypadku. Omawiany wyrok w sprawie C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, jednakże nie rozstrzyga tej kwestii.

W omawianym wyroku, w kontekście uzasadnienia naruszenia art. 2 TUE, Trybunał odwołał się do stygmatyzacji

72 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 35.

73 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 551.

74 Por. wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 552.

75 Opinia C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 163.

76 P. Wennerås, *A New Dawn for Commission Enforcement Under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments*, „Common Market Law Review” 2006/1(43), s. 31–62; A. Sikora, *Administrative Practice as a Failure of a Member State to Fulfil its Obligations Under Community Law*, „Review of European and Administrative Law” 2009/1(2), s. 5–27; A. Sikora, *Sanctions Imposed on Member States by the Court of Justice* [w:] *Research Handbook on EU Institutional Law*, red. A. Łazowski, S. Blockmans, Cheltenham–Northampton 2016, s. 568–590.

77 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 537.

78 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 539.

79 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 540.

80 Por. wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 552.

81 A. Rosas, *Defending EU Values: Mission Impossible?*, „Common Market Law Review” 2026/1(63), s. 253–268.

82 Wyrok TS z 24.06.2019 r., C-619/18, Komisja przeciwko Polsce (Niezażalenie Sądu Najwyższego), EU:C:2019:531, pkt 48.

83 Wyrok sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., pkt 82.

i marginalizacji, które sprowadzają się do wywołania, utrzymania lub wzmocnienia społecznej „niewidoczności” części członków społeczeństwa, jako działań sprzecznych z wartościami poszanowania godności osoby ludzkiej, równości i poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości w rozumieniu art. 2 TUE. Niejasna pozostaje jednak relacja między stwierdzeniem naruszenia art. 1 KPP – aktu proklamującego nienaruszalny walor godności ludzkiej – oraz naruszeniem godności z art. 2 TUE. Powstaje zatem pytanie, czy naruszenie art. 1 KPP uznać należy za mniej „konstytucyjne” niż naruszenie art. 2 TUE i czy godność ludzka jako część aksjologii Unii ma wymiar bardziej ustrojowy niż godność ludzka jako prawo podstawowe. Warto zauważyć, że Trybunał odrzucił argument Węgier, które podnosiły, że w przypadku stwierdzenia naruszenia zarówno praw podstawowych wyrażonych w KPP, jak i art. 2 TUE dochodzi do podwójnego sankcjonowania za jedno naruszenie. Trybunał orzekł, że „stwierdzenie naruszenia art. 2 TUE podlega szczególnym przesłankom wynikającym z autonomicznego zakresu tego postanowienia i związanych z nim obowiązków”, zatem „nic nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał, do którego wniesiono skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, mógł stwierdzić odrębne naruszenia obowiązków wynikających dla państw członkowskich z Karty i ze wspomnianego art. 2” TUE⁸⁴.

Co nowego zatem wnosi, z perspektywy ustrojowej, stwierdzenie naruszenia art. 2 TUE? Niewątpliwie stwierdzenie takiego naruszenia ma znaczenie z punktu widzenia nakładania przez Trybunał potencjalnych sankcji finansowych z art. 260 ust. 2 TFUE. Tego typu uchybienie kwalifikowane przełoży się zatem, podobnie jak w historycznych wyrokach dotyczących kumulacji dwóch sankcji z art. 260 ust. 2 TFUE, na wysokość okresowej kary pieniężnej oraz sumy ryczałtowej⁸⁵. Nowa kwestia, która powstanie w tym kontekście, to wpływ naruszenia art. 2 TUE na zakres uznania Komisji w rozumieniu art. 260 ust. 2 TFUE. Patrząc z perspektywy celu art. 260 ust. 2 TFUE rozumianego jako instrument egzekwowania i przywracania stanu zgodności z prawem unijnym, Komisja powinna, w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 2 TUE, wnieść skargę o nałożenie sankcji finansowych w braku usunięcia uchybienia w jak najszybszym terminie.

Drugi wymiar, który wybrzmiewa w wyroku TS, to zdefiniowanie granic powoływania się przez państwo członkowskie na koncepcję tożsamości konstytucyjnej. W szczególności wyrok ten nadaje kształt materialnoprawny orzecznictwa koncepcji unijnej tożsamości konstytucyjnej skonstruowanej w kontekście wyroków o warunkowości budżetowej, gdzie TS orzekł, że „wartości wskazane w art. 2 TUE zostały określone i są podzielane przez państwa członkowskie. Definiują one samą tożsamość Unii jako wspólnego porządku prawnego. A zatem Unia powinna być w stanie, w granicach swoich uprawnień przewidzianych w traktatach, bronić tych wartości”⁸⁶. W omawianej sprawie Węgry podnosiły, że zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE państwa członkowskie dysponują marginesem swobody przy określaniu poziomu ochrony podstawowych interesów społeczeństwa

w kwestiach ściśle związanych z ich tożsamością narodową. W odpowiedzi Trybunał przypomniał, że pomimo „ich odrębnych tożsamości narodowych, nierozzerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie na mocy wspomnianego art. 2 TUE wspólnych wartości, które dzielą i których zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały”⁸⁷. Ponadto art. 4 ust. 2 TUE należy, zdaniem TS, „odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi, w szczególności samego art. 2 TUE, i nie może on zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wynikających z tych postanowień wymogów”⁸⁸. *Novum* stanowi jednak konkluzja rozważań TS, który uznał, że „art. 4 ust. 2 TUE chroni jedynie koncepcję tożsamości narodowej w rozumieniu tego artykułu, która jest zgodna z wartościami wyrażonymi w art. 2 TUE”⁸⁹. Nowatorskie ujęcie relacji między wartościami, na których opiera się Unia, a pojęciem tożsamości konstytucyjnej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE pociąga za sobą kolejne wyzwania dla wielopłaszczyznowej europejskiej przestrzeni konstytucyjnej. Należy zatem postawić pytanie, czy wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, wyznacza, w sposób pozytywny, granice aksjologiczne dla koncepcji państw „zjednoczonych w różnorodności” w rozumieniu preambuły do traktatów oraz czy raczej odzwierciedla nowy wymiar koncepcji społeczeństwa europejskiego⁹⁰, zakorzenionego w art. 2 TUE, które wychodzi poza tradycyjne rozumienie państw narodowych. Te pytania nurtować będą doktrynę i orzecznictwo w następnych latach.

5. Podsumowanie

W omawianym wyroku C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, TS po raz pierwszy w historii, orzekł o odrębnym naruszeniu przez państwo członkowskie art. 2 TUE w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia z art. 258 TFUE, proklamując tym samym, że art. 2 TUE stanowi samodzielny wzorzec kontroli legalności w unijnym porządku prawnym. Powyższe uwagi to zaledwie początek refleksji niezbędnej w aktualnym stanie rozwoju prawa Unii. Omawiany wyrok jest już przedmiotem imponującej liczby pierwszych reakcji doktryny⁹¹. Wśród wielu wyzwań, jakie niesie ze sobą omawiane orzeczenie, wybrzmiewa niewątpliwie potrzeba orzecznictwa doprecyzowania przesłanek naruszenia wartości z art. 2 TUE oraz roli Trybunału w pozytywnym definiowaniu aksjologii Unii w ramach rozwijającej się koncepcji unijnej tożsamości konstytucyjnej. Wyrok ten stanowi też istotny element procesu przywracania praworządności w państwach członkowskich, w tym procesu usuwania skutków uchybienia art. 2 TUE w świetle zobowiązań, jakie ciąży na państwach członkowskich w rozumieniu art. 260 ust. 1 TFUE, co w przypadku naruszenia wartości

84 Wyrok sprawy połączone C-585/18, C-624/18 i C-625/18, A.K., pkt 82.

85 Szerzej A. Sikora-Kaléda, *Skarga z art. 260 TFUE [w:] System Prawa Unii Europejskiej*, t. 5, *Ochrona prawna*, red. N. Półtorak, Warszawa 2025, s. 1007–1058; A. Sikora, *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

86 Wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 145.

87 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 560.

88 Wyroki TS: z 19.11.2024 r., C-808/21, Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej), EU:C:2024:962, pkt 158; a także z 19.11.2024 r., C-814/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Kandydowanie w wyborach i status członka partii politycznej), EU:C:2024:963, pkt 155; wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 561.

89 Wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pkt 562.

90 A. von Bogdandy, *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, Oxford 2024.

91 EU Law Live Symposium on the CJEU's judgment in *Commission v. Hungary* (C-769/22).

i praw podstawowych, takich jak godność ludzka, prowadzi do pytania, jak orzeczenie naruszenia art. 2 TUE łączy się z zapewnieniem skutecznej ochrony prawnej jednostek w prawie Unii.

Komentowany wyrok C-769/22, Komisja przeciwko Węgrom, pociąga za sobą na koniec pytanie o perspektywy demokracji europejskiej⁹² oraz rozumienia pojęcia jedności Unii Europejskiej jako unikatowej wspólnoty prawnopolitycznej⁹³. Trudno nie dostrzec, że rozważania o egzekwowaniu wartości z art. 2 TUE są szczególnie aktualne w obecnej sytuacji trendów demokracji nieliberalnych, które negują symboliczny i prawny wymiar art. 49 TUE, w świetle którego Unia składa się z państw, które swobodnie i dobrowolnie przyjęły wspólne wartości, o których mowa w art. 2 TUE, przestrzegają tych wartości i zobowiązują się je wspierać. Omawiany wyrok i przełomowa mobilizacja instrumentów prawa Unii, m.in. w dziedzinie niezawisłości sędziowskiej oraz ochrony wartości, prawdopodobnie nigdy nie musiałyby zaistnieć, gdyby nie trendy ostatnich lat i kontestacja procesu integracji europejskiej w niektórych państwach członkowskich. Czy zatem jednak ochrona wartości jest iluzoryczna, czy też, jak ujęto to w doktrynie, stanowi *mission impossible*?⁹⁴

Niewątpliwie instytucje unijne to nie jedyni strażnicy praworządności w Unii. Sankcjonowanie państw członkowskich w razie naruszenia wspólnych wartości na płaszczyźnie Unii powinno być interpretowane jako etap ostateczny. W rzeczy samej to obywatele Unii, za pośrednictwem odpornych instrumentów debaty demokratycznej, są odpowiedzialni za ochronę wspólnych wartości w codziennym ich postrzeganiu jako dobra wspólnego i uniwersalnego.

Bibliografia/References

- Bast J., *The Constitutional Core of the Union: On the CJEU's New, Principled Constitutionalism*, „Common Market Law Review” 2024/61.
- Bonelli M., Claes M., *Crossing the Rubicon? The Commission's use of Article 2 TEU in the infringement action on LGBTIQ+ rights in Hungary*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2023/1(30).
- Bonelli M., Claes M., De Witte B., Podstawa K., *The Usual and the Unusual Suspects in Protecting EU Values*, „European Papers” 2022/2(7).
- Brkan M., *The Concept of Essence of Fundamental Rights in the EU Legal Order: Peeling the Onion to its Core*, „European Constitutional Law Review” 2018/2(14).
- Cruz Mantilla de los Ríos P., *European Constitutional Identity as the Unamendable Core of the EU Treaties*, „European Constitutional Law Review” 2024/4(20).
- de Búrca G., *Fundamental Rights and Citizenship* [w:] *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*, red. B. de Witte, Florence 2003.
- Hillion Ch., Pavone T., Schertz A., *Democratic frontsliding in the European Union: the problem of autocratic enclaves and the*

case for restorative disobedience, „Journal of European Public Policy”, 13.04.2026 r.

Kochenov D., *Article 2 TEU* [w:] *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, red. M. Kellerbauer, M. Klamert, J. Tomkin, Oxford 2023.

Kochenov D., Bárd P., *The last soldier standing? Courts vs politicians and the rule of law crisis in the new Member States of the EU*, „European Yearbook of Constitutional Law” 2019/1.

Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice* [w:] *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, red. S. Peers, T. Hervey, J. Kenner, A. Ward, London 2021.

Lenaerts K., *Limits on Limitations: The Essence of Fundamental Rights in the EU*, „German Law Journal” 2019/6(20).

Piechowiak M., *Godność w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej – destrukcja uniwersalnego paradygmatu ujęcia podstaw praw człowieka?*, „Themis Polska Nova” 2012/1.

Platon S., *La protection du „contenu essentiel” des droits garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne* [w:] *Les dix ans de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Bilan et perspectives*, red. R. Tinière and C. Vial, Bruxelles 2020.

Rehling Larsen S., *Is the European Union a Militant Democracy? Democratic Backsliding and EU Constitutional Safeguards*, „European Constitutional Law Review” 2022/18.

Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union, red. C. Closa, D. Kochenov, Cambridge 2016.

Rizcallah C., Van Drooghenbroeck S., *Article 52 – Portée et interprétation des droits et des principes* [w:] *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, red. F. Picod, S. Van Drooghenbroeck, C. Rizcallah, Bruxelles 2020.

Rosas A., *Defending EU Values: Mission Impossible?*, „Common Market Law Review” 2026/1(63).

Rosas A., *Democracy and the Rule of Law: Odd Bedfellows or Siamese Twins?* [w:] *The Rule of Law's Anatomy in the EU: Foundations and Protections*, red. A. Rosas, J. Raitio and P. Pohjankoski, Oxford 2023.

Sajo A., *On the Difficulties of Rule of Law Restoration*, „CEU Democracy Institute Working Papers” 2023/9.

Scheppele K.L., *Autocratic Legalism*, „University of Chicago Law Review” 2018/2(85).

Sikora A., *Administrative Practice as a Failure of a Member State to Fulfil its Obligations Under Community Law*, „Review of European and Administrative Law” 2009/1(2).

Sikora A., *Sanctions Imposed on Member States by the Court of Justice* [w:] *Research Handbook on EU Institutional Law*, red. A. Łazowski, S. Blockmans, Cheltenham–Northampton 2016.

Sikora A., *Court of Justice of the European Union – „Stone-by-Stone” Case-Based Reasoning* [w:] *Constitutional Law and Precedent: international perspectives on case-based reasoning*, red. M. Florczak-Wątor, London–New York 2022.

Sikora A., *Ochrona środowiska naturalnego jako element składowy koncepcji rdzenia konstytucyjności Unii Europejskiej*, „Przegląd Konstytucyjny” 2021/3.

Sikora A., *Sanckje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Sikora-Kaléda A., *Skarga z art. 260 TFUE* [w:] *System Prawa Unii Europejskiej*, t. 5, *Ochrona prawna*, red. N. Półtorak, Warszawa 2025.

Sikora-Kaléda A., *Testing the Limits of Unity of the EU Legal Order? Reflections on the Rise of Inter-State Litigation and Non-Compliance* [w:] *Cross-Border Pollution and Environmental Disputes in EU Law and Beyond: Global Challenges and Local*

92 *The Promise of EU Democracy: Reconnecting European Citizens?*, red. J. Wouters, J. Smith, K. Raube, B. Crum, Oxford 2026.

93 A. Sikora-Kaléda, *Testing the Limits of Unity of the EU Legal Order? Reflections on the Rise of Inter-State Litigation and Non-Compliance* [w:] *Cross-Border Pollution and Environmental Disputes in EU Law and Beyond: Global Challenges and Local Remedies*, red. A. Sikora-Kaléda, B. Iwańska and S. Dudzik, Abingdon–New York 2026, s. 135–154.

94 A. Rosas, *Defending EU Values...*, s. 253–268.

Remedies, red. A. Sikora-Kalėda, B. Iwańska and S. Dudzik, Abingdon–New York 2026.

The Promise of EU Democracy: Reconnecting European Citizens?, red. J. Wouters, J. Smith, K. Raube, B. Crum, Oxford 2026.

von Bogdandy A., *Founding Principles [w:] Principles of European Constitutional Law*, red. A. von Bogdandy, J. Bast, Oxford–München 2009.

von Bogdandy A., *The Emergence of European Society through Public Law: A Hegelian and Anti-Schmittian Approach*, Oxford 2024.

Wennerås P., *A New Dawn for Commission Enforcement Under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments*, „Common Market Law Review” 2006/1(43).

von Bogdandy A. i in., *Reverse Solange*, „Common Market Law Review” 2012/49.

von Bogdandy A., Bogdanowicz P., Canor I., Taborowski M., Schmidt M., *A potential constitutional moment for the European rule of law – the importance of red lines*, „Common Market Law Review” 2018/4(55).

von Bogdandy A., Ioannidis M., *Systemic Deficiency in the Rule of Law: What It Is, What Has Been Done, What Can Be Done*, „Common Market Law Review” 2014/1(51).

von Bogdandy A., Spieker L.D., *Countering the judicial silencing of critics: Article 2 TEU values, reverse solange and the responsibilities of national judges*, „European Constitutional Law Review” 2019/3(15).

Waldron J., *From Form and Procedure to Substance in the Rule of Law*, „Public Law Research Paper” 2023/24-02

Waldron J., *The Concept and the Rule of Law*, „Georgia Law Review” 2008/43.

Wróbel A. [w:] *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, red. A. Wróbel, Warszawa 2020.

Abstract

dr hab. Alicja Sikora-Kalėda

Department of European Law, Jagiellonian University, Kraków. Since September 2005 she acts as a Head of Unit at the Research and Documentation Directorate at the Court of Justice of the European Union (ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1204-7020>).

The New Dimension of Common Values in European Union Law – Reflections on the Judgment of the Court of Justice, C-769/22, European Commission v Hungary

Keywords: Article 2 TEU, Article 258 TFEU, Article 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, breach of the right to human dignity, principle of non-discrimination, breach of values, rule of law crisis

The landmark judgment of the EU Court of Justice of 21 April 2026, in Case C-769/22, *European Commission v Hungary*, can be considered as the key moment in the evolution of the protection of the values enshrined in Article 2 of the Treaty on European Union, the provision that is not a mere statement of policy guidelines and intentions, but contains values on which the Union is founded and which the Member States are required to maintain and promote. Article 2 TEU is therefore a legally binding norm, the respect for which is subject to judicial review. Firstly, in this unprecedented judgment, the CJEU admitted for the first time the possibility of establishing an autonomous infringement of Article 2 TEU, as part of an action regarding the failure by a Member State to fulfil obligations under Article 258 of the Treaty on the Functioning of the European Union, thus, confirming that Article 2 TEU constitutes a self-standing standard for reviewing the legality of measures adopted by Member States. This ground-breaking step in the case-law of the CJEU is an expression of the constant evolution of the EU legal order and its resilience to new challenges. It also constitutes the CJEU's response to the long-standing doctrinal and judicial debate on the enforceability of Article 2 TEU and, from a broader perspective, the role of this key provision of the Treaty in the legal system of the European Union. Judgment in Case C-769/22, *Commission v Hungary*, can also be considered a critical or pivotal point in the understanding of the European integration process, since, for the first time, the CJEU, while declaring the infringement action under Article 258 TFEU founded in its entirety, ruled on a separate breach by the Member State of Article 2 TEU, in particular the values of respect for human dignity, equality and respect for the rights of minorities. In this perspective, the CJEU enters a new chapter of interpreting the axiology of the legal order of the EU. The CJEU's acceptance of reviewing the compatibility of national law with the catalogue of values enshrined in Article 2 TEU, which triggers the need to define the substantive scope of the European Union's identity through the process of defining the content and scope of common values, calls for a reflection going beyond the boundaries of the commented case. Consequently, this commentary is an invitation for a deeper reflection on the general condition of the EU legal order and prospects for European democracy, on the fundamental importance of respect for human dignity and the systemic consequences of a breach of Article 2 TEU. This reflection is intrinsically linked to considerations on the role of the CJEU's constitutional and constitutive case-law from the point of view of restoring the rule of law in the Member States, and the impact of that case law at the national level, as well as its importance for the Union as a community of law.

Opinions expressed in the article are those of the author and do not necessarily reflect those of the Court of Justice of the European Union.

REKLAMA

Legal Alert

Korzystaj z nowoczesnego narzędzia marketingu prawniczego i zwiększ zasięg swojej kancelarii

Wolters Kluwer

www.LEX.pl/legalalert

- ✓ Gotowe newsy eksperckie z 20 dziedzin prawa
- ✓ Platformę do wysyłki eleganckich mailingów
- ✓ Personalizowane treści dla klientów pisane przystępnym językiem
- ✓ Profesjonalny wizerunek Twojej kancelarii

