prof. Koen Lenaerts*

Autor jest Prezesem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i profesorem prawa Unii Europejskiej na Uniwersytecie w Leuven (ORCID: https://orcid/org/0000-0003-3227-5087).

Świętując 20 lat razem

W tym roku świętujemy 20-lecie przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej. Było to największe rozszerzenie Unii Europejskiej, a jednocześnie najważniejszy moment ustrojowy (konstytucyjny) w historii integracji europejskiej.

Nie możemy przy tym zapominać, że 1.05.2004 r. stanowił kulminacyjny moment walki o wolność, sprawiedliwość i demokrację, która trwała przez sześć dekad, a wydarzenia w 1989 r. – ruch Solidarności, bałtycki łańcuch, upadek muru berlińskiego i aksamitna rewolucja – sprawiły, że zmian nie dało się już zatrzymać. Tym, co jednoczyło ówczesne pokolenie Europejczyków, była ich niezłomna determinacja w dążeniu do zerwania żelaznej kurtyny, która pogrążyła ich w ciemnościach autorytaryzmu trwającego od końca II wojny światowej. Jak pokazuje przykład byłej Jugosławii, pokój pomiędzy państwami europejskimi nie jest dany raz na zawsze, ale Unia Europejska jako przedsięwzięcie pokojowe dowodzi, że wojna między państwami członkowskimi jest po prostu czymś niewyobrażalnym. Poza tym dobrobyt i wzrost nie zgadzają się z „mentalnością wyspy". Zamiast zamykać się, lepiej budować mosty do sąsiadów, którzy dzielą i wyznają te same wartości.

Rozszerzenie w 2004 r. położyło przede wszystkim kres idei podzielonej Europy. Europejska rodzina połączyła się ponownie w ramach przedsięwzięcia, które obraca się wokół budowy „wspólnego porządku prawnego" opartego na wartościach demokracji, wolności i sprawiedliwości[1]. Z Unii 15 państw Unia Europejska stała się Unią 25 państw. To rozszerzenie wymagało nowych ustaleń instytucjonalnych, które wprowadzono traktatem nicejskim.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał Sprawiedliwości) oraz Sąd (ang. *General Court*) również musiały dostosować się do tej nowej rzeczywistości. W dyrekcji ds. tłumaczeń utworzono dziewięć nowych jednostek, a w Trybunale Sprawiedliwości i Sądzie powstało 10 nowych gabinetów. Muszę powiedzieć, że z sentymentem wspominam ten okres, ponieważ z ciekawością oczekiwałem na poznanie moich nowych kolegów. Były Prezes V. Skouris wprowadził „program wsparcia", w ramach którego sędziowie dawnej piętnastki mieli wspomagać dziesięciu nowych sędziów.

Unia Europejska stała się nie tylko większa, lecz także bardziej różnorodna. Przede wszystkim liczba języków urzędowych wzrosła z 12 do 21. Zasada równości języków zapewniona jest zarówno na szczeblu traktatów, jak i na poziomie unijnych przepisów wykonawczych. Potrzebę ochrony tej równości Trybunał Sprawiedliwości potwierdził zaraz po rozszerzeniu w 2004 r. w słynnym wyroku w sprawie Skoma-lux[2] wydanym na podstawie wniosku o orzeczenie w trybie prejudycjalnym złożonego przez Sąd Regionalny w Ostrawie. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że wobec jednostek w państwie członkowskim nie można powoływać się na przepisy rozporządzenia, które nakłada obowiązki na jednostki, ale nie zostało opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku urzędowym tego państwa członkowskiego. W tym względzie Trybunał uznał, że „jest niezgodne z zasadą równego traktowania, aby w taki sam sposób stosować obowiązki nałożone w przepisach wspólnotowych w starych państwach członkowskich, w których jednostki mają możliwość zapoznania się z rzeczonymi obowiązkami w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w języku tych państw, oraz w przystępujących państwach członkowskich, w których takie zapoznanie się było niemożliwe z uwagi na opóźnioną publikację"[3].

Podobnie w późniejszym orzecznictwie Trybunał Sprawiedliwości uznał, że „sformułowania użytego w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie można traktować jako jedynej podstawy jego wykładni lub przyznawać mu w tym zakresie pierwszeństwa względem innych wersji językowych"[4]. Stojąc na straży zasady równości języków, Unia Europejska chroni i wspiera tożsamość narodową każdego państwa członkowskiego. To powiązanie pomiędzy ochroną języka urzędowego państwa członkowskiego a poszanowaniem jego tożsamości narodowej zostało wprost potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyrokach w sprawach Runevič-Vardyn[5],

* Publikowany referat został wygłoszony 3.05.2024 r. na konferencji zorganizowanej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla uczczenia 20-lecia przystąpienia Czech, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej. Wszystkie opinie wyrażone w tekście są osobistymi opiniami autora.

1 Zob. wyrok TS z 16.02.2022 r., C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:97, pkt 127 – dalej wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie; wyrok TS z 16.02.2022 r., C-157/21, Rzeczpospolita Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:98, pkt 145 – dalej wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie.

2 Wyrok TS z 11.12.2007 r., C-161/06, Skoma-Lux sro przeciwko Celní ředitelství Olomouc, EU:C:2007:773 – dalej wyrok C-161/06, Skoma-Lux.

3 Wyrok C-161/06, Skoma-Lux, pkt 39.

4 Wyrok TS z 6.10.2021 r., C-561/19, Consorzio Italian Management i Catania Multiservizi SpA przeciwko Rete Ferroviaria Italiana SpA, EU:C:2021:799, pkt 43.

5 Wyrok TS z 12.05.2011 r., C-391/09, Malgožata Runevič-Vardyn i Łukasz Paweł Wardyn przeciwko Vilniaus miesto savivaldybės administracija i inni, EU:C:2011:291.

i Cilevičs[6], wydanych na podstawie wniosków Pierwszego Sądu Rejonowego Miasta Wilna i Trybunału Konstytucyjnego Łotwy.

W unijnym porządku prawnym znaczenie tożsamości narodowej nie ogranicza się do ochrony języków urzędowych państw członkowskich, biorąc pod uwagę to, że – jak stwierdza art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej[7] – Unia szanuje również podstawowe struktury i podstawowe funkcje państw członkowskich. Unia Europejska nie jest państwem[8] ani nie dąży do stania się państwem. Wręcz przeciwnie, Unia służy ochronie państwowości państw członkowskich, tworząc zbiór suwerennych podmiotów z ich udziałem. Państwa członkowskie razem stają się silniejsze, ponieważ mogą realizować cele nieosiągalne dla krajów działających w pojedynkę.

Ochrona tożsamości narodowej ma ogromne znaczenie dla państw, które pozostawały pod okupacją sowiecką lub w strefie wpływów Związku Radzieckiego. Niestety, wojna w Ukrainie obudziła stare demony, uświadamiając nam, że zagrożenie agresją militarną wobec Unii Europejskiej wciąż istnieje. Dlatego właśnie Unia Europejska i państwa członkowskie muszą być w stanie skutecznie się bronić. W tym względzie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości pokazuje, że Unia bardzo poważnie podchodzi do tożsamości narodowej. Na przykład we wniosku stanowiącym podstawę wyroku w sprawie Ministrstvo za obrambo[9] Sąd Najwyższy Słowenii zapytał Trybunał Sprawiedliwości, czy żołnierze podlegają dyrektywie o czasie pracy[10]. Dokonując wykładni tej dyrektywy w świetle art. 4 ust. 2 TUE, Trybunał stwierdził, że nie ma ona zastosowania do żołnierza, jeśli wykonuje on działania w kontekście wydarzeń nadzwyczajnych, które wymagają zastosowania środków niezbędnych do ochrony zbiorowości. Przestrzeganie wszystkich przepisów dyrektywy mogłoby zagrozić skuteczności takich środków. Uwzględniając należycie prawo podstawowe do ograniczenia maksymalnego wymiaru czasu pracy i do okresów dobowego i tygodniowego odpoczynku wyraźnie zapisane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej[11], Trybunał Sprawiedliwości podkreślił jednak konieczność ochrony podstawowych funkcji państwa, zwłaszcza mających na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego i zapewnienie integralności terytorialnej, które są realizowane przez siły zbrojne państw członkowskich.

W pewnym sensie podobną logikę można znaleźć w wyroku w sprawie Baltic Media Alliance[12], w której Regionalny Sąd Administracyjny w Wilnie zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o dokonanie wykładni dyrektywy o audiowizualnych usługach medialnych[13]. W tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni dyrektywy w sposób umożliwiający władzom litewskim walkę z propagandą rosyjską skierowaną do rosyjskojęzycznej mniejszości w tym państwie członkowskim, podtrzymując jednocześnie zastosowanie zasady kraju pochodzenia. Konkretnie oznaczało to, że właściwe władze mogły zobowiązać dostawców mediów do rozpowszechniania programów nadawanych przez spółkę zarejestrowaną w Zjednoczonym Królestwie wyłącznie w ramach pakietów płatnych, ponieważ programy te zawierały treści nawołujące do nienawiści ze względu na narodowość.

Kolejnym podobnym przykładem jest sprawa RT France przeciwko Radzie[14]. W tym przypadku Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Rady wniesioną przez spółkę medialną w całości finansowaną z budżetu państwa rosyjskiego o stwierdzenie nieważności pewnych aktów, które tymczasowo zakazywały określonym mediom nadawania treści ze względu na ciągłe zaangażowanie w kampanię propagandową skierowaną do członków społeczeństwa obywatelskiego w Unii Europejskiej, uzasadniającą i wspierającą rosyjską militarną agresję na Ukrainę. Sąd uzasadnił swój wyrok między innymi tym, że Rada ograniczyła wolność wypowiedzi RT France w sposób, który był zgodny z Kartą, ponieważ kwestionowane rozporządzenie służyło realizacji dwóch zgodnych z prawem celów, czyli ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego w Unii oraz wywieraniu nacisku na władze rosyjskie, aby zakończyły wojnę, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z zasadą proporcjonalności.

Moim zdaniem wyroki w sprawach Baltic Media Alliance i RT France wykazują, że dokonując wykładni prawa unijnego, Trybunał Sprawiedliwości i Sąd starają się chronić społeczeństwo obywatelskie przed dezinformacją, która może prowadzić do niepokojów społecznych i zagrażać procesom demokratycznym, gwarantując przy tym, że wszelkie ograniczenia wolności wypowiedzi obejmują wyłącznie niezbędne minimum. W momencie gdy tuż za granicą Unii Europejskiej toczy się wojna, taka ochrona służy utrzymaniu prawa i porządku oraz bezpieczeństwu narodowemu, co stanowi elementy podstawowych funkcji państw członkowskich i tym samym ich tożsamości narodowych.

Żadne państwo członkowskie nie może jednak uzasadniać naruszania podstawowych wartości i zasad, na których opiera się Unia Europejska w imię tożsamości krajowej. Na gruncie rynku wewnętrznego oznacza to, że wewnątrz Unii Europejskiej zwyczajnie nie ma miejsca na protekcjonizm, co widać na przykładzie wyroków w sprawach Viking[15] i Laval[16]. Podczas gdy Unia Europejska chroni prawo podstawowe do działań zbiorowych i zawierania układów zbiorowych, wykonywanie tego prawa nie może prowadzić do nieproporcjonalnych ograniczeń praw do swobodnego przepływu. Po upływie okresu przejściowego określonego w traktatach akcesyjnych z 2004 r. pracownicy i spółki z dziesięciu nowych państw członkowskich mogli wykonywać swoje prawa do przepływu na równi z pracownikami i spółkami ze starych państw członkowskich. Oczywiście

6 Wyrok TS z 7.09.2022 r., C-391/20, Cilevičs i inni, EU:C:2022:638.
7 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13 – dalej TUE.
8 Opinia 2/13 TS z 18.12.2014 r., Przystąpienie Unii Europejskiej do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, EU:C:2014:2454, pkt 156 („Unia – z punktu widzenia prawa międzynarodowego – nie może z racji samej swej natury być uważana za państwo").
9 Wyrok TS z 15.07.2021 r., C-742/19, B.K. przeciwko Republika Slovenija (Ministrstvo za obrambo), EU:C:2021:597.
10 Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 4.11.2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.Urz. UE L 299, s. 9).
11 Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej Karta. Zob. art. 31 ust. 2.
12 Wyrok TS z 4.07.2019 r., C-622/17, Baltic Media Alliance Ltd. przeciwko Lietuvos radijo ir televizijos komisija, EU:C:2019:566.
13 Dyrektywa 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).
14 Wyrok Sądu z 27.07.2022 r., T-125/22, RT France przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:T:2022:483.
15 Wyrok TS z 11.12.2007 r., C-438/05, International Transport Workers' Federation i Finnish Seamen's Union, EU:C:2007:772.
16 Wyrok TS z 18.12.2007 r., C-341/05, Laval un Partneri Ltd przeciwko Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet, EU:C:2007:809.

linia orzecznictwa widoczna w sprawie Altun[17] wykazuje, że korzystanie z możliwości ekonomicznych, jakie oferuje rynek wewnętrzny, nie oznacza konieczności tolerowania nieuczciwych działań. Przeciwnie, przestrzeganie postanowień prawa unijnego w sposób zapobiegający takim działaniom nie daje przyjmującemu państwu członkowskiemu nieograniczonych uprawnień do nakładania dysproporcjonalnych wymagań i sankcji na spółki, które delegują pracowników, co pokazuje wyrok w sprawie Čepelnik[18].

Poza tym faktycznym celem rynku wewnętrznego jest wyeliminowanie rozróżnień pomiędzy północą a południem, wschodem a zachodem, starym a nowym poprzez zapewnienie dobrobytu i wzrostu Unii Europejskiej jako całości. Dlatego właśnie państwa członkowskie nie mogą wybierać sobie zasad rynku wewnętrznego, które służą ich interesom, a jednocześnie pomijać tych, które są z nimi niezgodne. Wręcz przeciwnie, państwa członkowskie muszą zaakceptować korzystne i niekorzystne konsekwencje tych zasad. Na przykład nowe państwa członkowskie nie mogą zabraniać spółkom przenoszenia się do innych państw członkowskich w celu optymalizacji podatkowej, co pokazuje wyrok w sprawie Polbud[19].

Powyższe przykłady wykazują, że sukces rynku wewnętrznego opiera się na współpracy i otwartej konkurencji wynikającej z innowacji i *know-how*. Unia Europejska to jednak coś więcej niż zapewnienie „równych możliwości" na rynku wewnętrznym. Integracji Unii Europejskiej nie da się w pełni zrozumieć bez nawiązania do solidarności, która jest jedną z wartości stanowiących podstawę Unii Europejskiej. W związku z tym solidarność „leży u podstaw całego systemu prawnego Unii Europejskiej"[20]. W miarę rozszerzania i pogłębiania integracji europejskiej znaczenie solidarności rośnie. Warto przez chwilę zastanowić się nad solidarnością z uwzględnieniem trzech przykładów z orzecznictwa.

Po pierwsze, w obszarze rynku wewnętrznego stopień solidarności wymagany od przyjmującego państwa członkowskiego jest proporcjonalny do stopnia integracji swobodnie przemieszczających się osób. Im bardziej zintegrowany będzie obywatel Unii Europejskiej, tym większą solidarność przyjmujące państwo członkowskie musi wykazywać wobec tego obywatela. W sprawie Jobcenter Krefeld[21] Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że były pracownik migrujący i jego dzieci – wszyscy będący obywatelami polskimi i korzystający z prawa pobytu w Niemczech w związku z uczęszczaniem dzieci do szkoły – nie mogą być automatycznie pozbawieni prawa do specjalnych podstawowych świadczeń socjalnych wynikających z prawa niemieckiego na skutek utraty pracy przez tego pracownika. W ten sposób Trybunał nakazał przyjmującemu państwu członkowskiemu okazanie solidarności, stwierdzając, że nie wolno dopuścić, aby ryzyko utraty pracy przez pracownika migrującego zagroziło przerwaniem nauki jego dzieci, jeśli świadczenia socjalne byłyby niezbędne, aby kontynuować tę naukę[22].

Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości i Sąd przesądziły o obowiązku stosowania zasady solidarności energetycznej, stwierdzając, że „akty przyjmowane przez instytucje Unii, w tym przez Komisję w ramach [unijnej] polityki [energetycznej], należy interpretować oraz oceniać ich legalność, w świetle zasady solidarności energetycznej"[23]. W sprawie Niemcy przeciwko Polsce oznaczało to konkretnie, że podejmując decyzję o wyłączeniu pewnych wymagań nałożonych przez unijne przepisy prawne na rynek gazu w stosunku do gazociągu przebiegającego wzdłuż wschodniej granicy Niemiec („gazociąg OPAL"), Komisja musi zbadać, w jaki sposób taka decyzja może wpłynąć na interesy innych państw członkowskich w dziedzinie energii, a w razie istnienia ryzyka musi wyważyć te interesy z interesami, jakie zwolnienie miało dla Niemiec oraz – odpowiednio – Unii Europejskiej.

W końcu po trzecie kryzys uchodźczy w 2015 r. również wymagał, aby państwa członkowskie działały solidarnie. Właśnie ze względu na solidarność Trybunał Sprawiedliwości oddalił wniesione odpowiednio przez Słowację i Węgry skargi o stwierdzenie nieważności decyzji Rady ustanawiającej obowiązkowy mechanizm relokacji dla wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową[24]. Trybunał zauważył, że obowiązkowy mechanizm relokacji opierał się na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Oznaczało to w istocie, że jeśli systemy azylowe pewnych państw członkowskich doświadczają znacznych trudności (tak jak w tamtym momencie w Grecji i we Włoszech), inne państwa członkowskie mają obowiązek im pomóc. Solidarność i sprawiedliwy podział odpowiedzialności mają pierwszeństwo przed opiniami, jakie państwa członkowskiego mogą mieć na temat uchodźców – czy chcą ich serdecznie witać, czy raczej budować chroniące przed nimi mury. Państwa członkowskie muszą – z entuzjazmem lub bez – wypełniać swoje zobowiązania wynikające z unijnych przepisów prawnych, przyjmując osoby przydzielone im w ramach mechanizmu relokacji.

Solidarność to również zasada, która zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości musi być stosowana z uwzględnieniem innych wartości i zasad, na jakich opiera się Unia Europejska. Na przykład, jak wyjaśnił Trybunał w wyrokach w sprawie mechanizmu warunkowości, powiązanie pomiędzy solidarnością, wzajemnym zaufaniem a praworządnością istnieje również w odniesieniu do realizacji budżetu unijnego. Po pierwsze, budżet Unii jest „jednym z głównych instrumentów pozwalających na skonkretyzowanie [zasady solidarności]".

17 Wyrok TS z 6.02.2018 r., C-359/16, Postępowanie karne przeciwko Altunowi i in., EU:C:2018:63.

18 Wyrok TS z 13.11.2018 r., C-33/17, Čepelnik d.o.o. przeciwko Michael Vavti, EU:C:2018:896.

19 Wyrok TS z 25.10.2017 r., C-106/16, Postępowanie zainicjowane przez Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o., EU:C:2017:804.

20 Zob. z tym skutkiem: wyrok TS z 7.02.1973 r., 39/72, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rebublice Włoskiej, EU:C:1973:13, pkt 25; wyrok TS z 7.02.1979 r., 128/78, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, EU:C:1979:32, pkt 12.

21 Wyrok TS z 6.10.2020 r., C-181/19, Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle przeciwko JD, EU:C:2020:794 – dalej wyrok C-181/19, Jobcenter Krefeld.

22 Wyrok C-181/19, Jobcenter Krefeld, pkt 52. Dokonana przez Trybunał Sprawiedliwości wykładnia rozporządzenia nr 492/2011 ma zapewnić, że „osoba taka jak JD, która wraz ze swoją rodziną zamierza opuścić państwo członkowskie pochodzenia w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim, w którym zamierza posłać do szkoły swoje dzieci, nie będzie narażona na ryzyko, że w przypadku utraty statusu pracownika będzie zmuszona przerwać ich naukę i wrócić do państwa pochodzenia bez możliwości skorzystania ze świadczeń socjalnych, które przyjmujące państwo członkowskie zapewnia swoim własnym obywatelom i które zapewniłyby jej wystarczające środki pozwalające na utrzymanie się w tym państwie".

23 Wyrok TS z 15.07.2021 r., C-848/19 P, Republika Federalna Niemiec przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej, EU:C:2021:598, pkt 44.

24 Wyrok TS z 6.09.2017 r., sprawy połączone C-643/15 i C-647/15, Republika Słowacka i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2017:631.

Po drugie, „urzeczywistnienie [zasady solidarności] za pomocą budżetu Unii opiera się na wzajemnym zaufaniu między państwami członkowskimi, że wspólne zasoby zapisane w tym budżecie będą wykorzystywane w sposób odpowiedzialny". W końcu po trzecie, „wzajemne zaufanie opiera się [...] na zobowiązaniu każdego z państw członkowskich do wywiązania się z obowiązków ciążących na nim na mocy prawa Unii i do poszanowania w sposób stały [...] wartości wskazanych w art. 2 TUE, do których należy państwo prawne [poszanowanie praworządności]"[25].

W ten sposób dochodzi się do wartości poszanowania praworządności. W ostatnich pięciu latach kwestia ta znalazła się w centrum uwagi, ponieważ niektóre państwa członkowskie przyjęły reformy wpływające na organizację wymiaru sprawiedliwości w sposób sprzeczny z zasadą niezawisłości sędziowskiej. W sytuacji gdy dochodzi do „regresu w sferze praworządności", sądy krajowe przestają być chronione przed presją wywieraną przez władzę wykonawczą i/lub ustawodawczą. W rezultacie takie reformy zakłóciły system równowagi między organami władzy w tych państwach członkowskich, co nie zostało przyjęte z entuzjazmem.

Trybunał Sprawiedliwości również w tym przypadku zdecydowanie stwierdził, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na tożsamość narodową, aby pomijać tę wartość stanowiącą podstawę Unii. W wyrokach w sprawie mechanizmu warunkowości Trybunał stwierdził, że „[mimo] odrębnych tożsamości narodowych [państw członkowskich] nierozerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji «państwa prawnego», którą to koncepcję podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały"[26]. Innymi słowy, tożsamość narodowa, którą chroni art. 4 ust. 2 TUE, nie może być przywoływana jako podstawa kwestionowania wspólnych wartości, na których opiera się Unia Europejska, a w szczególności poszanowania praworządności.

Pewne kręgi komentatorów krytykowały orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące praworządności jako nakładające nadmierne ograniczenia na sposób organizacji własnego wymiaru sprawiedliwości przez państwa członkowskie. Z całym szacunkiem, nie można zgodzić się z tą krytyką. Poszanowanie praworządności ma pierwszorzędne znaczenie, ponieważ stanowi fundament architektury sądownictwa unijnego. W związku z tym względy strukturalne stanowią podstawę orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości dotyczącego niezawisłości sędziowskiej. Po pierwsze, bez niezawisłości sędziowskiej jednostki pozbawione byłyby skutecznej ochrony sądowej[27]. Prawa unijne byłyby pustą obietnicą, gdyby sędziowie poddawali się zewnętrznej presji. Po drugie, brak niezawisłości sędziowskiej skutkuje zakwestionowaniem jednolitej wykładni i zastosowania prawa unijnego, ponieważ dostęp do mechanizmu odesłania prejudycjalnego mają tylko niezawiśli sędziowie. Zresztą w zeszłym roku Trybunał po raz pierwszy orzekł, że izba pewnego sądu, a konkretnie Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego w Polsce nie jest niezawisła i w rezultacie nie może podejmować dialogu z Trybunałem Sprawiedliwości[28]. W związku z tym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez tę Izbę uznano za niedopuszczalny. W końcu, po trzecie, brak niezawisłości sędziowskiej blokuje swobodny przepływ orzeczeń, ponieważ sądy krajowe mogą ufać sobie wzajemnie wyłącznie wówczas, gdy wszystkie orzekają bez strachu i bezstronnie. Należy uznać, że linia orzecznictwa w sprawie praworządności nie jest rezultatem aktywizmu sędziowskiego, ale tego, co można nazwać „egzystencjalizmem sądowniczym". Bez niezależnych sądów krajowych unijny system ochrony sądowej nie przetrwałby i po prostu by się rozpadł. Prawa unijne byłyby warte mniej niż papier, na którym są zapisane, sędziowie byliby papierowymi tygrysami, jednolita wykładnia i zastosowanie prawa unijnego stałyby się iluzją, a przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości stanęłaby w obliczu rozpadu.

Należy ponownie podkreślić, że wartości Unii Europejskiej generalnie, a w szczególności poszanowanie praworządności, dopuszczają różnorodność w poszczególnych krajach. Jak konsekwentnie twierdzi Trybunał Sprawiedliwości, Unia Europejska nie narzuca państwom członkowskim „określonego modelu konstytucyjnego"[29]. Państwa członkowskie mogą swobodnie decydować o przyjętym systemie równowagi między organami władzy zgodnym z własną kulturą, historią i tradycjami, pod warunkiem że dokonany przez nie wybór będzie zgodny z wartościami Unii Europejskiej. Jak pisałem w wypowiedzi pozaorzeczniczej[30], wartości te ograniczają się do stworzenia ram odniesienia, w obrębie których państwa członkowskie mogą dokonywać własnych wyborów.

W tym kontekście warto zauważyć, że w sprawie Republika[31] opartej na wniosku złożonym przez pierwszą izbę sądu cywilnego, obradującą jako trybunał konstytucyjny, Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do dwóch zasad konstytucyjnych, których celem jest zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania tych ram odniesienia, tj. zasady zgodności konstytucji, do wartości, na których opiera się Unia Europejska, oraz zasady nieobniżania poziomu ochrony wartości.

Po pierwsze, państwo kandydujące do członkostwa w Unii Europejskiej musi dostosować swoją konstytucję i tożsamość narodową do wartości, które stanowią podstawę Unii Europejskiej, co stanowi warunek konieczny przystąpienia. Kryteria kopenhaskie nakładają między innymi obowiązek ścisłego spełnienia tego wymagania. Decyzja o dostosowaniu własnych

25 Wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 129; wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 147.

26 Wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 234; wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 266.

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

28 Wyrok TS z 21.12.2023 r., C-718/21, Krajowa Rada Sądownictwa (dalsze zajmowanie stanowiska sędziego), EU:C:2023:1015.

29 Wyrok TS z 21.12.2021 r., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, Postępowanie karne przeciwko PM i in., EU:C:2021:1034, pkt 229 oraz cytowane orzecznictwo, a także wyrok TS z 22.02.2022 r., C-430/21, Postępowanie zainicjowane przez RS (Obowiązywanie orzeczeń sądu konstytucyjnego), EU:C:2022:99, pkt 43.

30 K. Lenaerts, *On Checks and Balances: the Rule of Law Within the EU,* „Columbia Journal of European Law" 2023/2, s. 25–63, oraz K. Lenaerts, *On values and structures: The rule of law and the Court of Justice of the European Union* [w:] *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, red. A. Södersten, E. Hercock, Stockholm 2023, s. 12 i n.

31 Wyrok TS z 20.04.2021 r., C-896/19, Repubblika przeciwko Il-Prim Ministru, EU:C:2021:311 – dalej wyrok C-896/19, Repubblika. Zob. również np. wyrok TS z 5.06.2023 r., C-204/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Niezawisłość i życie prywatne sędziów), EU:C:2023:442, pkt 64 – dalej wyrok C-204/21, Komisja przeciwko Polsce.

rozwiązań ustrojowych do wartości Unii Europejskiej stanowi suwerenny wybór kraju kandydującego do członkostwa w Unii Europejskiej[32]. Jeżeli jednak kraj kandydujący nie spełni tego wymagania, zgodnie z art. 49 TUE nie może zostać członkiem Unii Europejskiej[33].

Zasada dostosowania konstytucji oznacza w szczególności, że państwo członkowskie nie może powoływać się na swoją tożsamość narodową, uzasadniając odstępstwo od art. 2 TUE i postanowień traktatowych konkretyzujących wartości, na których opiera się Unia Europejska[34]. Tym samym uzyskanie statusu państwa członkowskiego jest dla danego kraju „momentem ustrojowym", ponieważ „władcy traktatów" uznają w tym właśnie momencie, że porządek prawny nowego państwa członkowskiego stoi na straży wartości, na których opiera się Unia Europejska.

Po drugie, po przystąpieniu dane państwo członkowskie zobowiązuje się do przestrzegania tych wartości przez cały czas, gdy będzie członkiem Unii Europejskiej. To trwałe zobowiązanie oznacza, że od poszanowania wartości zawartych w art. 2 TUE nie ma odwrotu. Przystąpienie do Unii to punkt początkowy ochrony wartości, a nie linia mety. Państwo członkowskie może zawsze podwyższyć poziom ochrony wartości, jednak prawo Unii Europejskiej wyklucza możliwość dryfowania w kierunku autorytaryzmu lub odstąpienia od zasad demokracji. Według Trybunału Sprawiedliwości „poszanowanie tych wartości" nie może „zostać sprowadzone do obowiązku, którego państwo kandydujące jest zobowiązane dopełnić w celu przystąpienia do Unii i od którego mogłoby się uchylić po przystąpieniu"[35]. Państwa członkowskie muszą przestrzegać tych wartości „w sposób trwały"[36].

Poza tym ramy odniesienia ugruntowane w wartościach zawartych w art. 2 TUE służą ochronie niezależności unijnego porządku prawnego, jedocześnie przyczyniając się do zdefiniowania tożsamości Unii Europejskiej jako wspólnego porządku prawnego[37].

Należy poświęcić nieco uwagi tożsamości Unii Europejskiej. W wyrokach w sprawie mechanizmu warunkowości Trybunał Sprawiedliwości potwierdził związek konceptualny pomiędzy tymi wartościami a tożsamością Unii Europejskiej jako wspólnego porządku prawnego. Związek ten służy pielęgnowaniu poczucia przynależności do wspólnoty wartości, w której elementy tradycyjne wchodzące w skład tożsamości narodowej, takie jak język, historia i tradycja, jako takie nie są istotne. Unia Europejska tworzy nowy rodzaj tożsamości, który funkcjonuje poza paradygmatem państwa narodowego. Tożsamość Unii Europejskiej łączy wszystkich Europejczyków, ponieważ wszyscy – niezależnie od naszej tożsamości narodowej – możemy identyfikować się z wartościami zapisanymi w art. 2 TUE. My, Europejczycy, różnimy się – mówimy różnymi językami, modlimy się do różnych bogów, nie uznajemy bogów w ogóle, odmiennie rozumiemy życie rodzinne, a mimo to jesteśmy zjednoczeni, ponieważ dzielimy i wyznajemy te wartości założycielskie. Jako wspólnota wartości Unia Europejska jest prawdziwie „zjednoczona w różnorodności".

Z tego wszystkiego wynika, że Unia Europejska jest przede wszystkim „Unią wartości". To właśnie te wartości zainspirowały autorów traktatu rzymskiego do tworzenia „coraz ściślejszego związku między narodami Europy"[38] oraz dały nadzieję i odwagę pokoleniu Europejczyków, które marzyło o tym, by wyzwolić się z tyranii. Václav Havel, przed zgromadzeniem Rady Europy w 1990 r., czyli zaraz po aksamitnej rewolucji, nawiązując do swojego życia w czasach komunizmu, wypowiedział słynne słowa: „Marzyliśmy – w więzieniu i poza nim – o Europie bez drutów kolczastych, wysokich murów, sztucznie podzielonych narodów i gigantycznych zapasów broni, o Europie bez «bloków», o polityce europejskiej opartej na szacunku dla [praw człowieka], niepodporządkowanej zmiennym i partykularnym interesom. Tak, Europa naszych marzeń to przyjazna wspólnota niepodległych narodów i demokratycznych państw"[39].

Nie wolno lekceważyć siły marzeń. Jeżeli z historii tych ostatnich dwudziestu lat cokolwiek wynika, to właśnie to, że marzenie Havla stało się rzeczywistością. Musimy nadal walczyć o Europę opartą na demokracji, wolności i sprawiedliwości dla wszystkich. Jesteśmy winni to nie tylko Europejczykom, którzy poprowadzili kontynent do ponownego zjednoczenia, lecz także przyszłym pokoleniom. Naszym obowiązkiem wobec nich jest podtrzymywanie i ochrona podstawowych wartości europejskich.

32 To samo dotyczy decyzji państwa członkowskiego o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Zob. wyrok TS z 10.12.2018 r., C-621/18, Andy Wightman i in. przeciwko Secretary of State for Exiting the European Union, EU:C:2018:999, pkt 50.

33 To postanowienie stwierdza, że: „Każde państwo europejskie, **które szanuje wartości, o których mowa w artykule 2,** i zobowiązuje się je wspierać, może złożyć wniosek o członkostwo w Unii" (wyróżnienie dodane). Zob. wyrok C-896/19, Repubblika, pkt 61.

34 Wyrok C-204/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 72. To samo dotyczy postanowień Karty konkretyzujących wartości, na których opiera się Unia Europejska. W tym zakresie zob. wyrok TS z 5.06.2018 r., C-673/16, Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne, EU:C:2018:385, pkt 42–51; wyrok TS z 14.12.2021 r., C-490/20, V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo", EU:C:2021:1008, pkt 53–65.

35 Wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 126; wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 144.

36 Wyrok C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 234, oraz wyrok C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, EU:C:2022:98, pkt 266.

37 Zob. w tym względzie K. Lenaerts, J.A. Gutiérrez-Fons, *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, „European Papers" 2023/3, s. 1495.

38 Preambuła do TUE.

39 V. Havel, *The Power of Dreaming*, wystąpienie przed zgromadzeniem Rady Europy, Strasbourg, 10.05.1990 r.

Bibliografia/References

Havel V., *The Power of Dreaming*, wystąpienie przed zgromadzeniem Rady Europy, Strasbourg, 10.05.1990 r.

Lenaerts K., *On Checks and Balances: the Rule of Law Within the EU,* „Columbia Journal of European Law" 2023/2.

Lenaerts K., *On values and structures: The rule of law and the Court of Justice of the European Union* [w:] *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, red. A. Södersten, E. Hercock, Stockholm 2023.

Lenaerts K., Gutiérrez-Fons J.A., *Epilogue. High Hopes: Autonomy and the Identity of the EU*, „European Papers" 2023/3.