

TOŻSAMOŚĆ NARODOWA I KONSTYTUCYJNA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

redakcja naukowa
Andrzej Wróbel, Michał Ziółkowski

Dominika Ewa Harasimiuk, Karol Popławski
Piotr Radziewicz, Maciej Taborowski, Michał Ziółkowski

Z PRZEDMOWĄ JANA WAWRZYNIAKA



Wolters Kluwer

TOŻSAMOŚĆ NARODOWA I KONSTYTUCYJNA PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

redakcja naukowa
Andrzej Wróbel, Michał Ziółkowski

Dominika Ewa Harasimiuk, Karol Popławski
Piotr Radziewicz, Maciej Taborowski, Michał Ziółkowski



Wolters Kluwer

WARSZAWA 2025

Publikacja powstała w ramach realizacji projektu badawczego finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki pt. „Tożsamość narodowa i konstytucyjna państwa członkowskiego Unii Europejskiej” (nr UMO-2014/13/B/HS5/00528).

Stan prawny na 1 kwietnia 2025 r.

Recenzent

Dr hab. Mirosław Wyrzykowski, prof. em. Uniwersytetu Warszawskiego

Wydawczyni

Joanna Dzwonnik

Redaktorka prowadząca

Paulina Ambroży

Opracowanie redakcyjne

Joanna Maź

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-644-7

ISSN 1897-4392

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 728 313 462

e-mail: PL-ksiazki@wolterskluwer.com

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIIS TREŚCI

Wykaz skrótów	7
Przedmowa.....	11
<i>Maciej Taborowski</i>	
Ochrona tożsamości narodowej i konstytucyjnej państwa członkowskiego w prawie Unii Europejskiej.....	17
<i>Dominika Ewa Harasimiuk</i>	
Obywatelstwo a tożsamość narodowa	85
<i>Karol Popławski</i>	
Kryteria kopenhaskie i ich wpływ na tożsamość konstytucyjną państw Grupy Wyszehradzkiej.....	129
<i>Piotr Radziejewicz</i>	
Tożsamość konstytucyjna jako pojęcie polskiego prawa konstytucyjnego	173
<i>Michał Ziółkowski</i>	
Tożsamość konstytucyjna w Polsce: nadużyta, niedoceniona i nieodkryta	195
Bibliografia.....	233

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- dyrektywa 2000/78 – dyrektywa Rady 2000/78/WE z 27.11.2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. z 2000 r. L 303, s. 16)
- dyrektywa 2004/38/WE – dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.Urz. WE L 158, 30.4.2004, s. 77–123)
- EKO – Europejska konwencja o obywatelstwie, Strasburg, 6.11.1997 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997c.html>
- EKPCz – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2. (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284)
- Konstytucja RP, Konstytucja KPP UE – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389)
- rozporządzenie 1612/68 – rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (JO 1968 L 257, s. 2-12, Dz.Urz. UE Wydanie Specjalne PL 05/t. 01, s. 15)

TA	– Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty z 2.10.1997 r. (Dz.Urz. UE C 340, s. 1–144)
TFUE	– Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47)
TL	– traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306 z 2007 r., s. 1)
TM	– Traktat o Unii Europejskiej (traktat z Maastricht) (Dz.Urz. UE C 191, s. 1–112)
TUE	– Traktat o Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13)
TWE	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 321E z 2006 r., s. 37)

Czasopisma

EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prz. Kon.	– Przegląd Konstytucyjny
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
St. Eur.	– Studia Europejskie

Inne

CSK	– czeski Sąd Konstytucyjny
deklaracja kopenhaska	– deklaracja w sprawie tożsamości europejskiej przyjęta przez dziewięciu przywódców państw lub rządów, Kopenhaga, 14.12.1973 r.
ENA	– europejski nakaz aresztowania
ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
FTK	– niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny
OBWE	– Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości

TSUE	– Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
UE	– Unia Europejska
V4	– Grupa Wyszehradzka
WE	– Wspólnota Europejska

PRZEDMOWA

Jednym z najczęściej podejmowanych w ostatnim czasie – zwłaszcza przez konstytucjonalistów – tematów rozpraw jest z pewnością problem tożsamości konstytucyjnej. Pisano o nim z różnych punktów widzenia, dając do zrozumienia, że trudno na temat tożsamości konstytucyjnej formułować opinie bardzo zbliżone czy choćby podobne. Często wyrażano poglądy wręcz radykalnie odmienne: od pełnej aprobaty dla pożytków, jakie płyną z rozważań nad wspomnianą tożsamością, do wątpliwości, czy jest to zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia potrzebne. Jednym z powodów tego różnorodnego podejścia do tożsamości konstytucyjnej było zapewne istnienie w prawie unijnym pojęcia tożsamości narodowej oraz brak pojęcia tożsamości konstytucyjnej. Dobrze się więc stało, że w końcu ukaże się książka, której celem jest zajęcie się oboma wymienionymi tożsamościami w odniesieniu do państw członkowskich Unii Europejskiej.

Prezentowane opracowanie składa się z pięciu rozdziałów omawiających – w różnych kontekstach – wybrane problemy zarówno tożsamości narodowej, jak i konstytucyjnej. Podtytuł książki wskazuje, że nie jest to pełne omówienie problemów tożsamości, ale raczej wstępne podejście do dalszych, kompleksowych prac dotyczących tych zagadnień. Przyznać jednak trzeba, że to wstępne podejście wyjaśnia wiele kwestii nieporuszonych dotąd w literaturze bądź omawianych tylko marginalnie. Wydaje się jednak, że zawarte w rozdziałach pracy rozważania nie obniżą, a raczej podniosą na jeszcze wyższy poziom dyskusyjność przedstawianych zagadnień. Jest to chyba nie do uniknięcia, jeśli zważyć, że publikacja dotyczy nie tylko tożsamości konstytucyjnej, lecz także narodowej. Ponadto trzeba brać pod uwagę złożoność relacji między omawianymi

podmiotami (państwa członkowskie Unii Europejskiej a prawo UE). Wbrew niektórym poglądom w tym kontekście problematyka tożsamości jest na wstępnym etapie rozważań. Mimo swego rodzaju „mody” na rozważania o obu tożsamościach konstytucyjnej i narodowej zapewne wiele prac jeszcze musi się ukazać (i to na przestrzeni długiego raczej czasu), zanim zaczniemy się zbliżać do syntetyzujących wypowiedzi na te skomplikowane tematy.

A może nawet to zdanie trąci zbyt daleko idącym optymizmem? Jedno jest pewne: na rzecz optymizmu przemawia trwająca od pewnego czasu wspomniana „moda”, czyli przedstawianie tematyki tożsamości z różnych perspektyw i związane z tym liczne publikacje.

Jednocześnie trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że rosnąca liczba różnych prac dotyczących problematyki tożsamości zarówno narodowej, jak i konstytucyjnej sprzyja wyjaśnianiu niektórych problemów, ale równocześnie multiplikuje rozmaite wątpliwości i niejasności.

Książka, którą czytelnik ma przed sobą, jest tego dobrym przykładem. O ile bowiem w dotąd ukazujących się rozważaniach ich głównym przedmiotem była tożsamość konstytucyjna, zaś o tożsamości narodowej pisano raczej marginalnie, o tyle rozprawy znajdujące się w prezentowanej pracy czynią z tożsamości narodowej temat co najmniej równorzędny z tożsamością konstytucyjną. Jednocześnie wiele uwagi poświęca się wzajemnym relacjom między oboma tożsamościami. Świadczy o tym przede wszystkim umieszczona na początku rozprawa Macieja Taborowskiego. Autor zresztą nie ukrywa znacznego stopnia skomplikowania podjętej przez siebie problematyki. Dlatego – słusznie – nie kończy swoich rozważań jednoznacznymi konkluzjami, ale raczej wskazuje kierunki, w jakich powinno zmierzać myślenie na temat problemów ochrony tożsamości narodowej i konstytucyjnej państwa członkowskiego UE.

Z kolei Dominika Ewa Harasimiuk, autorka drugiego rozdziału, w przeważającej mierze skupia się na tożsamości narodowej rozpatrywanej w kontekście obywatelstwa. Jest to jednak tylko punkt wyjścia do znacznie szerszych i wnikliwych rozważań dotyczących tak fundamentalnych

zagadnień, jak: teoria obywatelstwa, relacje między różnymi koncepcjami obywatelstwa, między tą instytucją a tożsamością. Warto podkreślić, że autorka rozpatruje tożsamość w szerokim kontekście. Píše o tożsamości narodowej, europejskiej, obywatelskiej i innych. W ten sposób niejako głównym przedmiotem jej rozważań jest właśnie istota tożsamości i jej najrozmaitsze rodzaje. Zaś to, co dotychczas było głównym przedmiotem rozważań – tożsamość konstytucyjna – zeszło na znacznie dalszy plan. W ten sposób rozdział ten istotnie wzbogacił obszar refleksji tożsamościowej, ukazując nie tylko prawne jej elementy, ale także takie, które dotyczą innych dyscyplin. Bogactwo to uświadamia czytelnikowi wagę problematyki tożsamościowej. Musi też jednak prowadzić do zadania sobie pytań o sens zmierzania do ustalenia mniej czy bardziej jednoznacznych kategorii pojęciowych związanych ze wspomnianą problematyką tożsamościową. Skoro problematyką tą zajmują się różne dziedziny nauk społecznych (socjologia, filozofia, nauki polityczne, prawo), to różnorodność rozwiązań, do których dochodzimy, trzeba uznać za rzecz naturalną. Choćby z uwagi na różne podstawy metodologiczne badanych zjawisk.

Dobrze się stało, że rozdział napisany przez D.E. Harasimiuk jest częścią tej książki. Moim zdaniem, to właśnie ten rozdział stanowi merytoryczne uzasadnienie trafności opinii wyrażonej przez Francisa Fukuyamę: „Żyjemy w czasach dyskursu o tożsamości”. Choć – paradoksalnie – opinia ta przytoczona jest w następnym rozdziale autorstwa Karola Popławskiego „Kryteria kopenhaskie i ich wpływ na tożsamość konstytucyjną państw Grupy Wyszehradzkiej”. Wydaje się, że odpowiedniejszym miejscem dla opinii F. Fukuyamy byłby właśnie rozdział napisany przez D.E. Harasimiuk. Ukazuje on bowiem najszerszą perspektywę tożsamościową spośród wszystkich tekstów zawartych w książce. Czytając go, można odnieść wrażenie (zapewne nietrafne), że ta szeroka perspektywa nieco przeraziła twórców książki i wszystkie następne rozdziały „grzecznie” powróciły w ramy (szerzej bądź węższej ujętej) tożsamości konstytucyjnej. Jednak dzięki temu tożsamość ta została wzbogacona o szereg nader interesujących refleksji.

Jak choćby te zawarte w tekście Karola Popławskiego. Autor przedstawia w nim interesujące uwagi na temat rozmaitych tożsamości, nadając

znaczenie podstawowe tożsamości europejskiej ujętej w sposób prawny właśnie w Deklaracji Kopenhaskiej z 1993 r. i ukazując jej wpływ na rozumienie tożsamości konstytucyjnej przez państwa Grupy Wyszehradzkiej. Oczywiście, istotne znaczenie dla relacji między państwami tej grupy a prawem europejskim miała nie tylko Deklaracja Kopenhaska, ale także – zapewne przede wszystkim – kolejne traktaty unijne (Maastricht, Amsterdam, Lizbona). K. Popławski analizuje w swoim rozdziale orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego państw Grupy Wyszehradzkiej, ukazując powiązanie tych orzeczeń z kontrowersyjnością wielu wewnętrznych decyzji organów krajowych odnoszących się zwłaszcza do problematyki wymiaru sprawiedliwości. W sposób szczególnie wyraźny kontrowersyjność ta zaistniała w Polsce i na Węgrzech. Nie sposób w przedmowie ukazać całego bogactwa złożonych problemów poruszanych w omawianym rozdziale. Zwrócić wszakże trzeba uwagę na – niejednokrotnie podkreślany – rozdźwięk występujący między aksjologią prawa europejskiego a jej rozumieniem przez wspomniane Trybunały Konstytucyjne i w konsekwencji formalnymi rozwiązaniami instytucjonalnymi prawa wewnętrznego, często sprzecznymi właśnie z wartościami prawa europejskiego.

Kolejne ważne opracowanie zawarte w niniejszej książce pozornie dotyczy zagadnienia niejednokrotnie podejmowanego w literaturze poświęconej problematyce tożsamościowej. Świadczyć o tym może nieskomplikowany tytuł: „Tożsamość konstytucyjna jako pojęcie polskiego prawa konstytucyjnego”. Dlaczego uznałem, że opracowanie to tylko pozornie dotyczy zagadnień wcześniej rozpatrywanych w literaturze? Ponieważ Piotr Radzewicz – autor opracowania – z jednej strony relacjonuje problematykę występującą w dotychczasowej literaturze, z drugiej zaś zmierza do wyrażenia nowych, syntetycznych kategorii. Ponadto tekst ten w sposób przekonywający dowodzi konieczności istnienia kategorii tożsamości konstytucyjnej w polskim prawie konstytucyjnym. Najważniejszą wartością tekstu P. Radzewicza jest – jak sądzę – jasne zaprezentowanie rozmaitych wątków tożsamości konstytucyjnej oraz wyodrębnienie trzech ujęć tej kategorii w polskim prawie konstytucyjnym. Wydaje się, że podejścia te – zwłaszcza dogmatyczne – mogą stać się podstawą do dalszego porządkowania problematyki tożsamości

konstytucyjnej, być może nie tylko w odniesieniu do polskiego prawa konstytucyjnego.

Szczególne miejsce zajmuje w książce rozdział napisany przez Michała Ziółkowskiego, który zwraca uwagę nawet nietuzinkowym tytułem: „Tożsamość konstytucyjna w Polsce: nadużyta, niedoceniona i nieodkryta”. Tytuł ten – mimo jego nietuzinkowości – wydaje się sugerować dążenie autora do sformułowania pewnych podsumowujących analiz i wniosków. Sugestia – moim zdaniem – obecna w sposób zakamuflowany już w tytule znajduje potwierdzenie wyrażone *expressis verbis* w tekście tego rozdziału w szerszym jednak kontekście. Okazuje się bowiem, że nie tylko ten rozdział, ale cała książka stanowi zamknięcie szerszego projektu badawczego. Zacytowałem tę informację z premedytacją. Na wypadek, gdyby książka trafiła do czytelnika „nieobytego” z problematyką tożsamościową. Będzie on wówczas miał okazję do ułożenia owej problematyki w możliwie chronologicznym ujęciu. Między innymi także dlatego, że książka ta (ostatnia pozycja w szerszym programie badawczym) zawiera bardzo bogatą bibliografię, w tym pozycje poprzedzające owo dzieło kończące. Chciałbym jednak koniecznie dodać, że natura problematyki tożsamościowej jest na tyle skomplikowana oraz ciągle bardzo dyskusyjna, że chronologia wydawnicza raczej niekoniecznie ułatwi pełne zrozumienie wszelkich niuansów tej problematyki, w tym zwłaszcza tożsamości konstytucyjnej. Wydaje się jednak, że lektura literatury tożsamościowej (chyba można już ją wyodrębnić z ogółu opracowań obejmujących przede wszystkim prawo konstytucyjne, ale również np. filozofię prawa) przekona czytelnika o wadze i nieuchronności zajmowania się tą problematyką, nie tylko dla teoretycznej satysfakcji, ale także dla wnikliwszego rozwiązywania praktycznych zagadnień współczesnej jureprudenncji.

Jeśli ktoś miałby co do tego wątpliwości, wystarczy zapoznanie się właśnie z rozdziałem M. Ziółkowskiego. Zawiera on bowiem krytyczne spojrzenie na orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w Polsce w latach 2021 i 2022. Nie muszę zapewne dodawać, jak newralgiczne to były czasy dla praktyki prawa konstytucyjnego w Polsce i jak istotny udział w tej niekonstytucyjnej w dużej mierze praktyce przypadł właśnie orzecznictwu Trybunału Konstytucyjnego. Jeśli dorobek naukowy

analizujący problematykę tożsamości konstytucyjnej przyczyni się do jasnego i przekonującego ukazania ciemnych stron orzecznictwa Trybunału, będzie to stanowiło jeszcze jeden ważny argument na rzecz dalszych studiów nad tożsamością konstytucyjną.

Jan Wawrzyniak – profesor nauk prawnych; ORCID: 0000-0003-1024-6242.

Maciej Taborowski

OCHRONA TOŻSAMOŚCI NARODOWEJ I KONSTYTUCYJNEJ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIEGO W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wprowadzenie

Na mocy art. 4 ust. 2 TUE Unia Europejska zobowiązana jest do poszanowania „tożsamości narodowej” państw członkowskich, „nierozdzielnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego”. Znaczenie pojęcia „tożsamość narodowa” państw członkowskich, tak jak zostało ono ujęte w art. 4 ust. 2 TUE¹, nie jest obecnie

¹ Zob. m.in. *National Constitutional Identity and European Integration*, red. A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina, Cambridge–Antwerp–Portland 2013; V. Borger, *Constitutional identity, the rule of law, and the power of the purse: The ECJ approves the conditionality mechanism to protect the Union budget: Hungary and Poland v. Parliament and Council*, „Common Market Law Review” 2022/59/6, s. 1771–1802; *Constitutional Conversations in Europe – Actors, Topics and Procedures*, red. M. Claes, M. de Visser, P. Propelier, C. van de Heyning, Cambridge–Antwerp–Portland 2012, s. 205; M. Dobbs, *Sovereignty, Article 4 (2) TEU and the Respect of National Identities: Swinging the Balance of Power in Favour of the Member States?*, „Yearbook of European Law” 2014/33, s. 298; *Tożsamość konstytucyjna a relatywizacja ochrony praw człowieka*, red. M. Florczak-Wątor, M. Krzemiński, Kraków 2022; F.X. Millet, *Successfully Articulating National Constitutional Identity Claims: Strait is the Gate and Narrow is the Way*, „European Public Law” 2021/27/3, s. 571, 595; I. Pernice, *Der Schutz nationaler Identität in der*

ostatecznie i jednoznacznie ustalone w prawie Unii Europejskiej (UE) i orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości (TS). Bez wątpienia jednak, z perspektywy unijnej, art. 4 ust. 2 TUE pozwala, choć w nie do końca jeszcze ustalonym zakresie i w nie całkiem jasny, jak na razie, sposób, na ochronę najistotniejszych partykularnych interesów narodowych państw członkowskich przed ingerencją ze strony prawa Unii Europejskiej². Założeniem art. 4 ust. 2 TUE jest, że istnieje jakiś krajowy nienaruszalny trzon, który musi być chroniony przed integracją europejską czy europeizacją³. Klauzula ta z założenia stanowi przeciwwagę dla zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) oraz zasady jednolitego i skutecznego stosowania prawa UE. Może ona potencjalnie wywierać wpływ na sposób, w jaki państwa członkowskie stosują albo uchylają się od stosowania prawa unijnego, a także na działalność unijnego ustawodawcy, zarówno

Europäischen Union, „Archiv der Öffentlichen Rechts” 2011/136, s. 185; J.H. Reestman, *The Franco-German Constitutional Divide: Reflections on National and Constitutional Identity*, „European Constitutional Law Review” 2009/5, s. 374; L.D. Spieker, *Framing and managing constitutional identity conflicts: How to stabilize the modus vivendi between the Court of Justice and national constitutional courts*, „Common Market Law Review” 2020/57, s. 361; Ch. Timmermans, *Mediating conflicts between national identities and EU law: The potential of Article 4(2) TEU*, „Common Market Law Review” 2022/59/2, s. 75–86; M. Walter, *Integrationsgrenze Verfassungsidentität-Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive*, „Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht” 2012/72(1), s. 177; B. De Witte, *The Lisbon Treaty and National Constitutions: More or Less Europeanisation?* [w:] *The Lisbon Treaty and National Constitutions: Europeanisation and Democratic Implications*, red. C. Closa, Oslo 2009, s. 25; K. Wójtowicz, *Poszanowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich Unii Europejskiej*, Prz. Sejm. 2010/4, s. 9; K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012; zob. także zeszyt specjalny 3 „European Public Law” 2021/411 z artykułami Fromage i de Witte, Faraguna, Martinico, Wendel, Claes, Fromage, Bonelli, de Witte, Millet i Besselink.

² Zob. M. Laskowska, M. Taborowski, *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 80.

³ Tak M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity or Whose Identity is It Anyway?* [w:] *Constitutional Conversations in Europe – Actors, Topics and Procedures*, red. M. Claes, M. de Visser, P. Propelier, C. van de Heyning, Cambridge–Antwerp–Portland 2012, s. 206.

w odniesieniu do wykonywania kompetencji powierzonych UE, jak i możliwości kwestionowania aktów legislacji unijnej⁴.

W związku z zobowiązaniem wynikającym z art. 4 ust. 2 TUE o treści ukształtowanej ostatecznie w traktacie lizbońskim doktryna prawa europejskiego podnosiła wiele wątpliwości i wyrażała wiele oczekiwań, często ze sobą wzajemnie sprzecznych. Były one związane przede wszystkim z nadzieją, że art. 4 ust. 2 TUE otworzy drogę do bardziej zrównoważonej relacji pomiędzy TS i sądami krajowymi odpowiedzialnymi za ochronę krajowych wartości konstytucyjnych. Oczekiwało w tym względzie istotnej zmiany w stosunku do dotychczasowego orzecznictwa TS⁵. Klauzulę z art. 4 ust. 2 TUE traktowano jako przejaw pluralizmu konstytucyjnego, heterarchiczności unijnego i krajowych porządków prawnych, czy jako wyraz *Verfassungsbund*⁶. Obowiązek poszanowania tożsamości narodowej, odnoszący się również do „tożsamości konstytucyjnej” państw członkowskich⁷, interpretowany był jako dający TS szansę na ograniczenie zasięgu zasady pierwszeństwa prawa unijnego⁸, która, jak wiadomo od pierwszych orzeczeń TS w sprawach Simmenthal⁹ czy Internationale Handelsgesellschaft¹⁰, powoduje nierozwiązywalne różnice w stanowiskach TS i krajowych sądów konstytucyjnych. Niektórzy autorzy postrzegali klauzulę z art. 4 ust. 2 TUE w brzmieniu po TL jako dającą podstawę normatywną dla wzmocnienia dotychczasowej praktyki sądów konstytucyjnych, by stawiać nieprzekraczalne granice działaniom

⁴ Tak B. Guastaferrro, *Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause*, „Yearbook of European Law” 2012/31/1, s. 264.

⁵ Zob. w szczególności M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 205.

⁶ Zob. M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 220.

⁷ Zob. K. Wójtowicz, *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 r. (K 32/09)*, EPS 2011/11, s. 6. Tak też G. van der Schyff, *The constitutional relationship between the European Union and its Member States: the role of national identity in article 4(2) TEU*, „European Law Review” 2012/5, s. 567.

⁸ Zob. w szczególności A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty*, „Common Market Law Review” 2011/48, s. 1417.

⁹ Wyrok TS z 9.03.1978 r., C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato p. Simmenthal SpA, EU:C:1978:49.

¹⁰ Wyrok TS z 17.12.1970 r., C-11/70, Internationale Handelsgesellschaft, EU:C:1970:114.

orzecznictwem i prawodawczym UE¹¹ i w tym sensie dla relatywności zasady pierwszeństwa. Inni zaś twierdzili, że art. 4 ust. 2 TUE nie został zaprojektowany jako „tarcza” albo „miecz” w rękach państw członkowskich i w związku z tym krajowe sądy konstytucyjne nie mogą na jego podstawie ograniczać skuteczności prawa unijnego w wewnętrznych porządkach prawnych¹². W literaturze uznawano, że spór wokół klauzuli tożsamości narodowej zastąpił dotychczasowe spory odnoszące się do suwerenności¹³, a także do ochrony praw podstawowych czy działania organów unijnych *ultra vires*¹⁴. Z jednej strony twierdzono, że klauzula tożsamości narodowej ustanowiła pewną równowagę (*equilibrium*) między żywotnymi interesami państw członkowskich i UE¹⁵. Z drugiej strony wyrażano stanowisko, iż klauzula tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE nie wniosła niczego nowego w stosunku do poprzedniego orzecznictwa TS¹⁶ i że stanowi kontynuację istniejącej już tradycji ograniczania skuteczności prawa UE przez państwa członkowskie¹⁷, a ponadto że klauzula ta podniosła, a nie obniżyła ryzyko wystąpienia konfliktu pomiędzy TS i krajowymi sądami konstytucyjnymi¹⁸. Stworzyła bowiem pole do konkurencji interpretacyjnej odnośnie do treści

¹¹ K. Kowalik-Bańczyk, *Tożsamość narodowa – dopuszczalny wyjątek od zasady prymatu?* [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 29. Tak też A. von Bogdandy, S. Schill, *Overcoming Absolute Primacy...*, s. 1418.

¹² M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 207.

¹³ G. van der Schyff, *The constitutional relationship between the European Union and its Member States...*, s. 564, a także M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 205.

¹⁴ C. van de Heyning, *The European Perspective: From lingua franca to a common language* [w:] *Constitutional Conversations in Europe – Actors, Topics and Procedures*, red. M. Claes, M. de Visser, P. Propelier, C. van de Heyning, Cambridge–Antwerp–Portland 2012, s. 184.

¹⁵ L. Besselink, *National and Constitutional Identity Before and After Lisbon*, „Utrecht Law Review” 2010/6, s. 41.

¹⁶ L. Burgorgue-Larsen, „A Huron at the Kirchberg Plateau” or a Few Naive Thoughts on Constitutional Identity in the Case-law of the Judge of the European Union [w:] *National Constitutional Identity and European Integration*, red. A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina, Cambridge–Antwerp–Portland 2013, s. 275.

¹⁷ G. Martinico, *What Lies Behind Article 4(2) TEU?* [w:] *National Constitutional Identity and European Integration*, red. A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina, Cambridge–Antwerp–Portland 2013, s. 93.

¹⁸ G. Martinico, *What Lies Behind...*, s. 97.

i skutków art. 4 ust. 2 TUE z perspektywy unijnej (TS) oraz krajowej (sądy krajowe, w tym krajowe sądy konstytucyjne).

Celem niniejszego opracowania jest zweryfikowanie powyższych oczekiwań i wątpliwości dotyczących klauzuli tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE oraz pokazanie, w jaki sposób klauzula ta jest interpretowana i stosowana w unijnym porządku prawnym w świetle najnowszego orzecznictwa TS, odpowiedzialnego za interpretację prawa UE na mocy art. 19 ust. 1 akapit pierwszy TUE. W tym celu w pierwszej kolejności omówione zostaną: traktatowy rozwój klauzuli tożsamości narodowej od momentu jej wprowadzenia traktatem z Maastricht, jej charakter prawny, a także pojęcie „tożsamość narodowa” tak, jak zostało ono ujęte w art. 4 ust. 2 TUE. W szczególności zostanie podjęta próba określenia, czy art. 4 ust. 2 TUE chroni „tożsamość narodową” państw członkowskich, czy tylko ich „tożsamość konstytucyjną”¹⁹ (zob. pkt 2). Następnie wskazane zostanie, jak klauzula tożsamości narodowej oddziałuje na ocenę prawa krajowego pod kątem prawa UE (zob. pkt 3), a także jak oddziałuje ona na unijne prawo wtórne (zob. pkt 4) i zasadę pierwszeństwa prawa unijnego (zob. pkt 5). Wreszcie omówiona zostanie relacja klauzuli tożsamości narodowej z art. 4 ust. 2 TUE do wartości unijnych z art. 2 TUE. Ta konstelacja problemowa zyskuje bowiem na znaczeniu ze względu, z jednej strony, na istniejące w niektórych państwach członkowskich UE tendencje, które naruszają wartości z art. 2 TUE²⁰, oraz, z drugiej strony, ze względu na uznanie przez TS, że wartości z art. 2 TUE stanowią o tożsamości unijnego porządku prawnego²¹ (zob. pkt 6).

¹⁹ Zob. w szczególności E. Cloots, *National Identity in EU Law*, Oxford 2015, a także G. van der Schyff, *Exploring Member State and European Union Constitutional Identity*, „European Public Law” 2016/22/2, s. 230–231.

²⁰ R.D. Kelemen, L. Pech, *Why autocrats love constitutional identity and constitutional pluralism: Lessons from Hungary and Poland*, „Reconnect Working Paper” No. 2, September 2018, <https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/10/RECONNECT-WorkingPaper2-Kelemen-Pech-LP-KO.pdf> (dostęp: 25.02.2025 r.).

²¹ Zob. m.in. 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.

2. Klauzula tożsamości narodowej: od Maastricht do Lizbony

2.1. Ramy traktatowe

Pojęcie „tożsamość narodowa” państw członkowskich pojawiło się po raz pierwszy w traktacie z Maastricht (TM). Było ono wówczas powiązane z koncepcją polegającą na poszanowaniu tożsamości narodowej tych państw członkowskich, które dysponują demokratycznym systemem rządów (art. F ust. 1 TUE)²². Wynika z tego, że od samego początku klauzula tożsamości narodowej miała związek z jakąś formą (demokratycznej) tożsamości „politycznej” państwa członkowskiego. Ponadto dotyczyła „państw członkowskich”, a nie obywateli czy narodu²³. Wydaje się, że głównym celem tak sformułowanej klauzuli było zabezpieczenie niezależności (odrębności) państw członkowskich, które miały nie zostać wchłonięte przez strukturę UE²⁴. Jak stwierdził rzecznik generalny M.P. Maduro, „(...) zachowanie tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich stanowi obowiązek Unii Europejskiej. Obowiązek ten spoczywa na Unii od początku. Wynika on z istoty projektu europejskiego zainicjowanego na początku lat pięćdziesiątych, który polega na pogłębianiu integracji przy zachowaniu politycznej egzystencji państw”²⁵. M. Claes twierdzi, że wprowadzenie klauzuli tożsamości narodowej w art. F ust. 1 TUE było związane z równoległym wprowadzeniem regulacji ingerujących w „serce suwerenności narodowej”. Traktat z Maastricht ustanawiał bowiem UE, co było następnym krokiem w kierunku stworzenia coraz ściślejszej integracji. Unia objęła nowe polityki, w tym także współpracę w zakresie spraw zewnętrznych i bezpieczeństwa oraz wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Ponadto, jak twierdzi M. Claes, w okresie, w którym TM znajdował się w procesie ratyfikacji, rosły nastroje sceptyczne wobec UE, którą uważało się za „superwładzę” zagrażającą tożsamości państw narodowych.

²² Art. F ust. 1 TUE: „Unia szanuje tożsamość narodową Państw Członkowskich, których systemy rządu opierają się na zasadach demokracji”.

²³ Tak M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 216.

²⁴ Tak M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 216.

²⁵ Opinia rzecznika generalnego z 8.10.2008 r., C-213/07, *Michaniki AE p. Ethniko Symvoulío Radiotileorasis*, EU:C:2008:544, pkt 31.

W TM wprowadzono również obywatelstwo UE, a sam TUE potwierdzał cel w postaci utworzenia procesu coraz ściślejszego związku między narodami Europy. Te wszystkie elementy miały zostać zrównoważone przez wprowadzenie obowiązku poszanowania tożsamości narodowej przez UE²⁶. Jak twierdzi G. van der Schyff, kiedy negocjowano TM, odesłanie do tożsamości narodowej miało podkreślać, że choć TUE podnosi integrację europejską na wyższy poziom, to jednak państwa członkowskie pozostają istotną częścią tego procesu²⁷. Obawiano się też powolnego „rozpuszczania się” państw narodowych w ramach UE i chciano stworzyć przeciwwagę dla tworzącej się wraz z TM nowej tożsamości europejskiej²⁸.

W okresie obowiązywania klauzuli tożsamości narodowej z art. F ust. 1 TUE, w świetle art. L TUE, TS nie miał jurysdykcji nad tą częścią TM, w której klauzula została umieszczona. Z tego powodu nie stała się ona wprost przedmiotem wykładni TS²⁹. Jedynym orzeczeniem, w którym TS nawiązał do tej klauzuli, jest orzeczenie dotyczące przepisów luksemburskich, zgodnie z którymi nauczyciele zobowiązani byli posiadać obywatelstwo Wielkiego Księstwa Luksemburga. Było to, zdaniem rządu luksemburskiego, niezbędne, by zapewnić osobom uczącym się przekazanie tradycyjnych narodowych wartości³⁰. Trybunał uznał wówczas, że

²⁶ M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 216.

²⁷ G. van der Schyff, *Exploring Member State...*, s. 230; F. Schorkopf, *Nationale Verfassungsidentität und europäische Solidarität: Die Perspektive des Grundgesetzes* [w:] *Europäische Solidarität und nationale Identität: Überlegungen im Kontext der Krise im Euroraum*, red. Ch. Calliess, Tübingen 2013, s. 99, 107; M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 216–217.

²⁸ A. Haratsch, *Nationale Identität aus europarechtlicher Sicht*, „Europarecht“ 2016/51/2, s. 133. Na temat tożsamości europejskiej w szczególności W. Sadurski, *European Constitutional Identity?*, „European University Institute Working Paper Law” 2006/33, s. 8, a także D. Sarmiento, *The EU's Constitutional Core* [w:] *National Constitutional Identity and European Integration*, red. A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina, Cambridge–Antwerp–Portland 2013, s. 177.

²⁹ L. Besselink, *Respecting Constitutional Identity in the EU. Case Note to Case C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein v. Landeshauptmann von Wien, Judgment of the Court (Second Chamber) of 22 December 2010*, nyr, „Common Market Law Review” 2012/49, s. 678.

³⁰ Zob. również wyrok TS z 2.07.1996 r., C-473/93, Komisja Wspólnot Europejskich p. Wielkiemu Księstwu Luksemburga, EU:C:1996:263, pkt 35–36.

ochrona tożsamości narodowej stanowi zgodny z prawem cel, który jest szanowany przez wspólnotowy porządek prawny. Uczynił to w ramach interpretacji istniejącego do dziś wyjątku traktatowego odnoszącego się do zatrudnienia w administracji publicznej (ówczesny art. 48 ust. 4 TWE³¹). W tym orzeczeniu TS do art. F ust. 1 TUE odwołał się jednak, jak się wydaje, jedynie pomocniczo. Ujął go w nawiasie i nie analizował dokładnie jego treści czy zakresu. Wydaje się w związku z tym, że niezależnie od art. F ust. 1 TUE w ówczesnym kształcie TS uznał, że państwo członkowskie ma możliwość powołania się na tożsamość narodową jako na odrębny i samodzielny cel uzasadniający odstępstwa od swobód unijnych. Taki mechanizm był zresztą już wcześniej obecny w orzecznictwie TS, jeszcze przed TM. Także w wyroku Groener³² ochrona tożsamości narodowej została uznana za samodzielny cel podlegający ochronie. Ostatecznie powołanie się na tożsamość narodową przez państwo członkowskie zostało w wyroku Groener uwzględnione jako element wykładni wyjątku zawartego w akcie prawa wtórnego³³. Oba wyroki, tj. Komisja p. Luksemburgowi i Groener, dotyczą tożsamości narodowej w jej wyrazie kulturowym³⁴. Wydany już po wejściu w życie TM wyrok Komisja p. Luksemburgowi nie dał TS okazji do tego, by ustalić treść pojęcia tożsamości narodowej w rozumieniu art. F ust. 1 TUE. Trybunał jedynie ornamentacyjnie potwierdził, że UE tę tożsamość chroni. Nie jest więc jasne, czy zakres pojęcia tożsamości narodowej jako chronionego wymogu imperatywnego (legitymowanego celu uzasadniającego odstępstwa od prawa UE) i jako klauzuli traktatowej z art. F ust. 1 TUE można było uznać, w świetle tych orzeczeń, za tożsamy.

³¹ Obecnie art. 45 ust. 4 TFUE.

³² Zob. wyrok TS z 28.11.1989 r., C-379/87, Anita Groener przeciwko Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee, EU:C:1989:599, pkt 19, w którym tożsamość narodowa (ochrona i promocja języka państwa członkowskiego, będącego jednocześnie językiem państwowym i pierwszym językiem urzędowym) uwzględniona została w ramach wyjątku przewidzianego przez akt prawa wtórnego.

³³ Art. 3 ust. 1 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.Urz. UE L 257, s. 2, ze zm.).

³⁴ M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 217.

Następnie, w wersji z traktatu z Amsterdamu (TA), klauzula tożsamości narodowej została zmodyfikowana i ujęta w ówczesnym art. 6 ust. 3 TUE: „Unia szanuje tożsamość narodową Państw Członkowskich”. Jak widać, klauzula tożsamości narodowej została wówczas pozbawiona powiązania z zasadą demokracji i umieszczona w otoczeniu odnoszącym się z jednej strony do wartości UE (art. 6 ust. 1 TUE³⁵) oraz do ochrony praw podstawowych (art. 6 ust. 2 TUE³⁶). W doktrynie uważa się, że w tej wersji klauzula tożsamości narodowej miała na celu zrównoważenie nacisku na uwspólnotowanie wartości zawartych w otaczających tę klauzulę przepisach³⁷. Niemniej także w wersji po TA art. 6 TUE nie był objęty jurysdykcją TS, który w związku z tym nie miał okazji, by dookreślić zawarte w nim pojęcie tożsamości narodowej.

Istotne zmiany dotyczące klauzuli tożsamości narodowej przyniósł traktat lizboński (TL).

Po pierwsze, w art. 4 ust. 2 TUE doprecyzowano, że „Unia szanuje równość Państw Członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego. Szanuje podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego”³⁸. Treść art. 4 ust. 2 TUE w tym kształcie odpowiada art. I-5 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy,

³⁵ Art. 6 ust. 1 TUE (wersja po TA): „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego, które są wspólne dla Państw Członkowskich”.

³⁶ Art. 6 ust. 2 TUE (wersja po TA): „Unia szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie 4 listopada 1950 roku, oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla Państw Członkowskich, jako zasady ogólne prawa wspólnotowego”.

³⁷ M. Claes, *Negotiating Constitutional Identity...*, s. 217.

³⁸ Zob. też fragment preambuły Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: „Unia przyczynia się do ochrony i rozwoju tych wspólnych wartości, szanując przy tym różnorodność kultur i tradycji narodów Europy, jak również tożsamość narodową Państw Członkowskich i organizację ich władz publicznych na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym”.