

# Unijny konstytucjonalizm jako metoda rozwoju integracji: przypadek pandemii

**Tomasz Grzegorz Grosse**, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [tgrosse@uw.edu.pl](mailto:tgrosse@uw.edu.pl)

<https://orcid.org/0000-0002-7270-8900>

## Streszczenie

Artykuł prezentuje analizę rozwoju konstytucjonalizmu unijnego w pierwszych dekadach XXI wieku, czyli po fiasku *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*. W okresie permanentnych kryzysów w Unii Europejskiej była to główna metoda rozwoju integracji europejskiej. Konstytucjonalizm unijny odchodził od tradycyjnej formuły uchwalania traktatów przez jednomyślną zgodę państw członkowskich. Zamiast tego opierał się na kreatywnym tworzeniu nowych zasad konstytucyjnych w Europie. Celem badawczym jest pokazanie zarówno tej niekonwencjonalnej metody, jak i nowych zasad konstytucyjnych oraz kierunków ustrojowych w Unii. Autor stawia hipotezę, że konstytucjonalizm przekształcał Unię w sędziokrację, tym samym zwiększając deficyt demokratyczny w Europie. Podstawą badania jest koncepcja naukowa *competence creep* oraz teoria postfunkcjonalna w studiach europejskich. Badanie koncentruje się na analizie działań instytucji UE w czasie pandemii COVID-19 oraz reakcji na te działania w wybranych państwach członkowskich, przede wszystkim w Polsce.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Polska, konstytucjonalizm unijny, kryzys, pandemia COVID-19, rządzenie awaryjne, deficyt demokratyczny, centralizacja

## EU constitutionalism as a method of integration development: the case of the pandemic

### Abstract

The aim of this article is to present the analysis of the EU constitutionalism development in the first decades of the 21st century, i.e. after the failure of the *Treaty establishing a Constitution for Europe*. During the period of permanent crises in the European Union, this was the main method of developing European integration. The EU constitutionalism departed from the traditional formula of adopting treaties by unanimous consent of the Member States. Instead, it was based on the

creative making of new constitutional principles in Europe. The research goal is to examine both this unconventional method and the new constitutional principles, as well as systemic directions in the Union. The author put forward the hypothesis that this constitutionalism transformed the Union into a juristocracy, thereby increasing the democratic deficit in Europe. The basis of the study is the scientific concept of *competence creep* and the postfunctional theory in European studies. The study is focused on the analysis of the actions of EU institutions during the pandemic COVID-19 and the response to these actions in selected Member States, primarily in Poland.

**Keywords:** European Union, Poland, EU constitutionalism, crisis, emergency rule, pandemic, COVID-19, democratic deficit, centralisation

Konstytucjonalizm europejski to tworzenie systemu prawa konstytucyjnego w Europie, a więc prawa pierwotnego i nadrzędnego w stosunku do innych norm prawnych, jak również sądów mających w sposób ostateczny rozstrzygać w sporach dotyczących interpretacji norm konstytucyjnych. Przedmiotem niniejszej analizy jest konstytucjonalizm w Unii Europejskiej (UE), który można podzielić na dwa nurty. Pierwszym jest narodowy, który obejmuje systemy konstytucyjne w państwach członkowskich. Drugi to konstytucjonalizm unijny, czyli ten mający tendencję ponadnarodową i federalistyczną w UE (Stein 1981).

Podstawowym wymiarem konstytucjonalizmu unijnego było dotąd tworzenie traktatów europejskich, czyli prawa mającego charakter konstytucyjny dla UE. Odbывало się to poprzez jednomyślną decyzję wszystkich państw członkowskich. Była to nie tylko decyzja rządów, ale również parlamentów narodowych, zgodnie z krajowymi procedurami ratyfikacyjnymi. W niektórych państwach zgoda na nowy traktat musiała być udzielona bezpośrednio przez wyborców w trakcie referendum. Tak daleko rozwinięta procedura aprobaty dla nowych traktatów, nawet jeśli były to jedynie umowy o charakterze rewizyjnym, wynikała z konieczności przekazania do UE nowych kompetencji przez narodowe wspólnoty demokratyczne. Unia nie powinna bowiem sprawować władzy w obszarach, które nie zostały jej przekazane przez suwerenne wspólnoty polityczne, a więc wszystkie państwa członkowskie. Właśnie dlatego „panami traktatów” (ang. *masters of the Treaties*) są państwa, które muszą jednomyślnie zgodzić się na normy konstytucyjne w UE. Supremacja tak rozumianego europejskiego prawa konstytucyjnego nad prawem krajowym dotyczy więc tylko kompetencji przekazanych do Unii. Instytucje europejskie nie mają w takim ujęciu autoryzacji do samodzielnego poszerzania własnej władzy poza nadane jej uprawnienia. Nie mogą więc przekraczać kompetencji przekazanych im przez państwa członkowskie.

Konstytucjonalizm unijny – w tym klasycznym rozumieniu – nie obejmował z zasady zwierzchności prawa unijnego nad narodowymi konstytucjami, ani werdyktami krajowych sądów konstytucyjnych. To, co miało wymiar konstytucyjny dla samej UE, czyli prawo traktatowe, nie miało bowiem tego samego znaczenia i zwierzchności wobec systemów konstytucyjnych w państwach członkowskich. Wynikało to z treści art. 4 *Traktatu o Unii Europejskiej* (TUE), w którym zobowiązano Unię do poszanowania podstawowych struktur politycznych i konstytucyjnych państw członkowskich. Takie stanowisko wyra-

ziło przynajmniej kilka narodowych trybunałów konstytucyjnych, m.in. niemiecki, sądy konstytucyjne we Francji, jak również we Włoszech, Polsce, Rumunii, na Węgrzech itd. (Grosse 2024).

Najważniejszym przykładem konstytucjonalizmu unijnego w jego tradycyjnej odmianie było dążenie do uchwalenia *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* w 2004 roku (Christiansen, Reh 2009: s. 14). Miał być to przełom pod wieloma względami. Przede wszystkim wprowadzano europejską konstytucję z nazwy, a więc torowano drogę do federacji europejskiej. Z tego powodu przyjęcie owego traktatu było określane przez naukowców jako „moment konstytucyjny” w Europie (Nicolaidis 2019). Ponadto, do omawianego traktatu zamierzano wpisać wprost zasadę supremacji prawa unijnego nad krajowym. Mogła ona torować drogę do uznania zwierzchności konstytucji unijnej nad ustawami zasadniczymi w państwach członkowskich.

„Moment konstytucyjny” w UE się załamał w wyniku faska referendum mającego ratyfikować ten traktat w Niderlandach i Francji (w 2005 roku). Był to prawdziwy wstrząs dla tych elit politycznych, które dążyły do federacji europejskiej. Nie udała się próba oparcia unijnego konstytucjonalizmu na tradycyjnej procedurze traktatowej, uchwalanej przez zgodną decyzję wszystkich państw członkowskich. Ta klęska stała się impulsem do poszukiwania nowych form realizacji idei politycznych związanych z centralizacją i federalizacją Unii. Wyrazem tego było kształtowanie odmiennej formuły unijnego konstytucjonalizmu. Szukano innowacyjnych sposobów ustanawiania reguł konstytucyjnych w UE, a więc odchodząc od tradycyjnej rewizji traktatów przez jednomyślną zgodę państw członkowskich. Było to specyficzne zarządzanie kryzysowe, gdyż niezależnie od sytuacji wynikającej z faska ratyfikacji traktatu konstytucyjnego starano się wykorzystać kolejne kryzysy do bardziej intensywnego stosowania nowatorskiej formuły konstytucjonalizmu unijnego.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że już wcześniej, przed rokiem 2005, konstytucjonalizm unijny odnosił się nie tylko do traktatów, jako prawa konstytucyjnego, ale również do orzecznictwa unijnych sądów, ujmowanych jako sądy konstytucyjne w UE. Konstytucjonalizm w tej właśnie odmianie niejako detronizował państwa członkowskie jako jedynych „panów traktatów” i ustanawiał sędziów europejskich jako ostateczną instancję rozstrzygania sporów konstytucyjnych i interpretowania traktatów (Alter 1998). Unijni sędziowie stawali się więc nowym typem suwerena, a przez to ustrój przez nich kreowany oddalał się od demokracji w stronę sędziokracji (Bryk 2024). Taki rodzaj konstytucjonalizmu kładł nacisk nie tyle na same traktaty jako prawo konstytucyjne, a raczej na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) jako główne źródło konstytucjonalizmu (Rasmussen 1986; Weiler 1997: s. 100, 112; Stein 1981). Pozwalało ono na kontynuowanie procesów integracyjnych w Europie nawet wówczas, kiedy nie było na to zgody wszystkich państw członkowskich. Była to podstawa alternatywnego podejścia do konstytucjonalizmu, a więc poza tradycyjną formułą uchwalania traktatów przez państwa członkowskie. Przykładowo, aktywizm sędziów unijnych wprowadzał tak ważne zasady konstytucyjne, jak doktrynę bezpośredniego skutku oraz supremacji prawa europejskiego. Takie podejście rodziło rozliczne spory, m.in. o zakres jurysdykcji TSUE (m.in. czy obejmuje tylko kompe-

tencje przekazane, czy też wszelkie inne sprawy), jak i o zasięg obowiązywania zasady supremacji (czy powinna ona obejmować również narodowe konstytucje, czy też nie).

Sednem sporu narodowych sądów konstytucyjnych z Komisją Europejską i TSUE było to, czy Unia jest związkiem suwerennych państw, a tym samym czy instytucje europejskie powinny respektować ich porządki konstytucyjne, czy też nie (Grimm 2020: s. 945). Jeśli Unia była związkiem państw, a nie super-państwem, to nie można było mówić o supremacji prawa unijnego nad krajowymi konstytucjami, a także władztwem UE w stosunku do kompetencji, które nigdy nie zostały przekazane do Unii. Właśnie dlatego narodowe sądy konstytucyjne stały na stanowisku, że mają prawo do określania czy prawo unijne jest zgodne z ich ustawami zasadniczymi. Co więcej, mogły również oceniać, czy działania instytucji unijnych nie wykraczają poza traktaty, czyli poza uprawnienia przekazane im przez państwa członkowskie. Kontrola tych ograniczeń kompetencyjnych UE była sprawowana przez niemiecki trybunał konstytucyjny od czasu słynnego wyroku *Kompetenz-Kompetenz* z roku 1993 (zob. Verlautbarung 1993) dotyczącego traktatu z Maastricht (Weiler 1997: s. 124–125). W przytoczonym orzeczeniu niemiecki sąd uznał UE za wspólnotę suwerennych państw (niem. *Staatenverbund*), która działa wyłącznie na podstawie kompetencji wyraźnie przewidzianych w traktatach, a której legitymacja demokratyczna spoczywa na państwach członkowskich za pośrednictwem ich parlamentów narodowych. Takie podejście zakładało więc, że prawdziwa demokracja funkcjonuje jedynie na szczeblu narodowym, a w przypadku UE jest niepełna, obciążona tzw. deficytem demokratycznym,<sup>1</sup> a więc nie może aspirować do samodzielności w zakresie wyznaczania własnych norm i zasad konstytucyjnych.

W takim duchu było też utrzymane orzeczenie niemieckiego trybunału z 5 maja 2020 roku. Sąd z Karlsruhe uznał wówczas, że TSUE nie mógł autoryzować działań Europejskiego Banku Centralnego (EBC) w sprawie jednego z programów zakupu obligacji państwowych, gdyż obie instytucje działały poza swoimi traktatowymi kompetencjami (łac. *ultra vires*).<sup>2</sup> W podobny sposób wypowiedział się później również polski Trybunał Konstytucyjny.<sup>3</sup> Wobec wyroków obu narodowych trybunałów Komisja rozpoczęła procedurę naruszenia prawa UE, choć w przypadku RFN wnioszek do TSUE został po pewnym czasie wycofany. Przykład ten dowodzi, że urzędnicy brukselscy stosowali inne standardy wobec kluczowych dla procesu decyzyjnego Niemiec, a inne wobec Polski.

<sup>1</sup> Pojęcie deficytu demokratycznego jest często stosowane w studiach europejskich, jak również rozmaicie definiowane. Jego zasadniczym sensem jest dowodzenie niedostatku standardów oraz procedur demokratycznych na szczeblu UE, np. słabość europejskiej debaty publicznej oraz kontroli ze strony wyborców. Innym odniesieniem tego terminu jest ograniczanie przez Unię demokracji w państwach członkowskich (szerzej: Grosse 2014).

<sup>2</sup> Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że TSUE przekroczył swoje kompetencje, ponieważ nie uwzględnił w analizie proporcjonalności wszystkich istotnych czynników i zastosował zbyt łagodny standard kontroli nad działaniami EBC. Ponadto Trybunał argumentował, że sam program skupu aktywów sektora publicznego przez EBC (ang. *The Public Sector Purchase Programme*) narusza traktaty UE, ponieważ EBC nie uzasadnił go w wystarczającym stopniu (por. BVerfG 2020).

<sup>3</sup> Polski Trybunał stwierdził, że jeśli organy Unii Europejskiej działają poza granicami kompetencji przekazanych przez Rzeczypospolitą Polską w traktatach i ponadto kwestionują to, że Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej, mającym pierwszeństwo obowiązywania i stosowania – jest to niezgodne z art. 2, art. 8 i art. 90 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (por. Trybunał Konstytucyjny 2021).

Ponadto, przytoczony przykład wskazuje, że konstytucjonalizm był kształtowany w wyniku rywalizacji między ekspansywnymi instytucjami unijnymi a broniącymi własnych uprawnień sądami narodowymi (Weiler 1997: s. 107–108).

## Cel artykułu i metodologia badania

**Celem niniejszego artykułu** jest pokazanie, w jaki sposób kształtował się konstytucjonalizm unijny w pierwszych dekadach XXI w., czyli po fiasku *Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy* oraz w okresie permanentnych kryzysów w UE, ze szczególnym uwzględnieniem działań podejmowanych w czasie pandemii COVID-19. Konstytucjonalizm stał się wówczas główną metodą rozwoju integracji europejskiej. Odchodził on od tradycyjnej formuły uchwalania traktatów przez jednomyślną zgodę państw członkowskich. Zamiast tego opierał się na kreatywnym tworzeniu nowych zasad konstytucyjnych w Europie. **Celem badawczym** jest więc pokazanie zarówno tej niekonwencjonalnej metody rozwoju integracji, jak i nowych zasad konstytucyjnych oraz kierunków ustrojowych w Unii. Postawiono hipotezę, że konstytucjonalizm przekształcał Unię w sędziokrację, tym samym zwiększając deficyt demokratyczny w Europie. Jednocześnie był metodą zarządzania kryzysami, gdyż wykorzystywał sytuację nadzwyczajną do centralizacji uprawnień i reinterpretowania dotychczasowych norm traktatowych. Dotyczy to przede wszystkim ignorowania przez instytucje unijne traktatowej zasady przyznania, czyli wkraczania przez nie w uprawnienia narodowe zgodnie ze zjawiskiem *competence creep* (Garben 2015, 2019, 2020; Citi 2013; Bailey 2006), czyli „pełzającej ekspansji kompetencyjnej”.

Analiza politologiczna przeprowadzona na potrzeby tego artykułu, oprócz koncepcji teoretycznych dotyczących konstytucjonalizmu, najczęściej wywodzących się z nauk prawnych, a także wspomnianej wcześniej tezy o *competence creep* instytucji unijnych, opiera się na teorii postfunkcjonalnej w studiach europejskich (Hooghe, Marks 2009). Przede wszystkim dlatego, że ekspansja unijnego konstytucjonalizmu w dobie pandemii była postrzegana jako działanie upolitycznione, a nie bezstronne. Wywoływała też silne emocje polityczne, w tym krytykę instytucji unijnych oraz nastroje eurosceptyczne. Kolejne orzeczenia TSUE, jak również działania Komisji podejmowane w czasie pandemii, zyskiwały silny rezonans społeczny, budziły kontrowersje i prowadziły do podważania autorytetu instytucji unijnych i wprowadzanych przez nie zmian ustrojowych. To wszystko sprawia, że konstytucjonalizm unijny, praktykowany przez TSUE przy wsparciu ze strony Komisji, można analizować przez pryzmat postfunkcjonalizmu.

**Metodologia badań** przedstawionych w artykule opiera się na analizie treści literatury przedmiotu, wybranych orzeczeń sądów konstytucyjnych w Europie, jak również studium przypadku odnoszącego się do kryzysu pandemicznego. Analizowane będą nie tylko orzeczenia TSUE i postępowanie Komisji Europejskiej, ale również reakcja społeczna w Polsce na te działania. W ten sposób w artykule przedstawiono zjawisko upolitycznienia konstytucjonalizmu unijnego w nawiązaniu do teorii postfunkcjonalnej.

## Konstytucjonalizm unijny na początku XXI wieku

Według niektórych uczonych, fiasco traktatu konstytucyjnego oznaczało w praktyce, że niemożliwe było ustanowienie konstytucji w UE. Zatem należało uznać, że ta organizacja tworzyła system polityczny bez formalnej władzy konstytucyjnej (fr. *pouvoir constituant*) (Grimm 2015; Craig 2001; Kumm 2006). Wprawdzie udało się później przyjąć Traktat z Lizbony (wszedł w życie w roku 2009), niemniej kolejne zmiany traktatów były już niemożliwe, poza nielicznymi korektami pojedynczych artykułów. Polityka ustrojowa nie znosi jednak próżni. Wobec trudności uchwalenia unijnych traktatów pogłębił się proces niekonwencjonalnego tworzenia prawa konstytucyjnego w UE, a więc bez formalnej zmiany traktatów przez państwa członkowskie, które zgodnie ze swoimi demokratycznymi procedurami mogły powierzyć pewne kompetencje Unii. Ten innowacyjny proces opierał się na działaniach instytucji UE, zwłaszcza Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, jak również na aktywizmie sędziowskim TSUE. Wynikał z głównej zasady przyświecającej integracji europejskiej, czyli dążenia do coraz ściślejszego związku między narodami Europy (ang. *ever closer Union*), pochodzącej jeszcze z preambuły do Traktatu Rzymskiego z 1957 r. Tak silne historyczne korzenie wspomnianych dążeń nie tylko legitymizowały proces rozwoju integracji, ale również zachęcały decydentów do nieszablonowych prób jej pogłębiania, zwłaszcza kiedy wśród rządów narodowych nie było woli do rewizji traktatów. Tak więc, omawiane tendencje konstytucyjne nie były całkiem nowymi zjawiskami w historii integracji. Niemniej, po fasku traktatu konstytucyjnego apetyty na poszukiwanie alternatywnych dróg dla rozwoju konstytucjonalizmu unijnego – w stosunku do tradycyjnej metody przyjmowania traktatów – wyraźnie wzrosły. Można je określić jako „kreatywne reinterpretowanie” traktatów (Leino-Sandberg, Ruffert 2022: s. 433, 438) lub nawet pozatraktatowy rozwój integracji (Grosse 2019). Te twórcze poszukiwania wynikały w dużej mierze z „niedomkniętego” lub „niezakończonoego” procesu kształtowania ustroju UE.

Politolodzy nazywali ustrój tej organizacji jako „otwarty system polityczny” lub „w trakcie budowania” (McNamara 2018), a prawnicy określali go mianem „niedomkniętego konstytucjonalizmu” (ang. *underconstitutionalism*) (Kassim 2023; Delledonne 2014). Jego zasadniczą cechą były rozliczne dysfunkcje ustrojowe, takie jak brak równowagi między poszczególnymi instytucjami UE, niewystarczające formalne uprawnienia niektórych instytucji w stosunku do ich mandatu politycznego (przykładem były stosunkowo niewielkie traktatowe kompetencje Rady Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego). Innym problemem był brak klarownego podziału między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, a zwłaszcza niewystarczający system rozliczalności oraz kontroli nad władzą instytucji UE. Przykładem tej ostatniej tendencji była uznaniowość postępowania Komisji, ale również TSUE. Na to wszystko nałożyło się rosnące upolitycznienie instytucji unijnych, łącznie z tymi technokratycznymi i sądowniczymi. Innymi słowy, system ustrojowy po Traktacie Lizbońskim pod wieloma względami był dysfunkcyjny, niezbalansowany i mało efektywny, zwłaszcza w sytuacji nadzwyczajnej.

Innym czynnikiem zmian konstytucyjnych stały się kolejne kryzysy. Były to sytuacje wyjątkowe, które niejednokrotnie wymagały szybkich i niestandardowych działań, zrywających z istniejącymi formalnie procedurami lub podziałem kompetencji. Kryzysy usprawiedliwiały przekraczanie mandatu przez instytucje unijne i uprawnień powierzonych im przez państwa członkowskie. Właśnie dlatego dla unijnego konstytucjonalizmu szczególną okazją stał się niemal permanentny okres kryzysów w UE (Vittorini et al. 2020), który zaczął się wraz z problemami strefy euro po 2009 roku. Towarzyszyła mu praktyka działania, określana przez naukowców jako „rządzenie awaryjne” (ang. *emergency rule*) (Goetz 2014; White 2015a,b). Sytuacja nadzwyczajna ułatwiała zjawisko „pełzającego poszerzania uprawnień” przez instytucje unijne, czyli *competence creep* (Garben 2019). Dlatego naukowcy uznali, że czas kryzysów sprzyja podważaniu praworządności w Europie (Sciucuna 2014: s. 546). Dotyczyło to przede wszystkim naruszania zasad traktatowych, a więc ładu konstytucyjnego w UE (Auer, Sciucuna 2021: s. 20–31). Miało to również związek z erozją wcześniejszych obowiązujących standardów demokracji, zwłaszcza dotyczących rozliczalności i kontroli nad unijną egzekutywą (White 2015b). Niektórzy naukowcy dodawali, że Unia rozwijała się w coraz większym stopniu w oparciu o strach oraz przymus konieczności (ang. *whip of necessity*) (Wilkinson 2013: s. 528). Okres kryzysów był też określany jako stan wyjątkowości (ang. *state of exception*). Oznaczał odejście od funkcjonującego w normalnych czasach porządku prawnego, zwiększanie dyskrejonalności i uznaniowości działania technokracji, jak również zawieszenie praw i wolności demokratycznych (Kilpatrick 2015; Scheppele 2010: s. 134–143). Z tego powodu badacze uznawali, że zarządzanie kryzysowe w UE przypominało rządy autorytarne (ang. *authoritarian rule*), a nawet, że stawały się one stałą cechą ustrojową Unii (Kreuder-Sonnen 2016; Joerges 2014b: s. 25–46; Somek 2015), czyli główną metodą rozwoju integracji. Autorytaryzm był wręcz określany jako norma konstytucyjna, czyli mająca bardzo istotne i nadrzędne znaczenie praktyczne (Kreuder-Sonnen, Zangl 2015). Częstotliwość kryzysów wydłużała „rządzenie awaryjne”, łącznie z jego odchodzeniem od praworządności. Jednocześnie kryzysy stawały się okazją do stosowania konstytucjonalizmu, jako specyficznej metody dalszego rozwoju integracji, w tym modyfikowania jej najważniejszych zasad konstytucyjnych.

Instytucje UE dążyły do ograniczania konstytucjonalizmu narodowego, który – w przeciwieństwie do unijnego – miał oparcie w rzeczywistej demokracji. Zgodnie ze słowami Josepha Weilera, tam gdzie nie ma *demosu* (czyli narodu politycznego) – tam nie ma funkcjonalnej demokracji (Weiler 1997: s. 115). Dlatego konstytucjonalizm unijny z natury rzeczy miał tendencję niedemokratyczną. Tym bardziej, kiedy bazował na samowolnym przenoszeniu kompetencji z państw członkowskich do UE przez urzędników lub sędziów unijnych.

Pozbawiona *demosu* Unia Europejska nie miała innej konstytuandy do określania, które wartości polityczne są konstytucyjne, tj. fundamentalne w UE, aniżeli jednomyślna decyzja państw członkowskich. Sądowa ochrona praw podstawowych w UE powinna więc dotyczyć w założeniu tylko tak ustanawianych wartości. Tym samym sędziowie nie mieli odpowiedniej autoryzacji, aby przez własne wyroki poszerzać lub zawężać wybory

normatywne członków Unii.<sup>4</sup> Miało to ogromne znaczenie legitymizacyjne, gdyż ekspansja władzy konstytucyjnej TSUE odbywała się właśnie w oparciu o wartości i prawa podstawowe, co miało jakoby zniwelować deficyt demokratyczny konstytucjonalizmu unijnego. To wszystko sprawiło, że występowały coraz silniejsze napięcia między konstytucjonalizmem formalnym i tradycyjnym, opierającym się na traktatach, a praktyką polityczną instytucji unijnych i elit ponadnarodowych oraz tych pochodzących głównie z największych państw Europy Zachodniej (Auer, Scicluna 2021: s. 24). Tworzyły one kolejne precedensy, niejednokrotnie usprawiedliwiane koniecznością reagowania na kryzysy. Było to wyzwaniem dla tradycyjnego konstytucjonalizmu, rozumianego jako przestrzeganie traktatów i praworządności (Kreuder-Sonnen, White 2022: s. 956; Scicluna, Auer 2019; Scicluna 2018; Kreuder-Sonnen 2016; Joerges 2014a; White 2015a). Jednocześnie tworzyło podwaliny pod inny typ konstytucjonalizmu, tworzonego w praktyce i pod wpływem rywalizacji politycznej. Wprowadzano bowiem w życie nowe interpretacje zasad ustrojowych lub dokonywano redystrybucji władzy między poszczególnymi instytucjami UE, jak również między UE a państwami członkowskimi. W tym drugim przypadku swoje wpływy utrzymywały, a nawet niekiedy zwiększały, największe państwa Europy Zachodniej. Natomiast swoje możliwości oddziaływania na politykę europejską zazwyczaj traciły wszystkie pozostałe kraje.

Konstytucjonalizm unijny wynikał z nadzwyczajnej aktywności instytucji UE, które przekraczały własne uprawnienia, kształtując przy tym nową jakość ustrojową integracji europejskiej. Faktyczna zmiana traktatów w wyniku praktyki politycznej lub interpretacji sądowniczej nie była więc postrzegana jako złamanie praworządności. Była wartościowana pozytywnie, bo uznawana za działanie na rzecz zażegnania kryzysów i postępów integracji.

Wyżej wymienione fakty pokazują, jak ogromną wagę miał w UE marketing polityczny, kształtowany przez dominujących aktorów politycznych i ich zaplecze biznesowo-medialne. Naruszanie traktatów było, jak wspomniano, oceniane pozytywnie, ponieważ przyczyniało się do stabilizowania problemów, choć kryzysy w praktyce nie były nigdy skutecznie rozwiązywane. Jednocześnie takie działania określano jako „praworządność unijną”, zaś krytyków tych praktyk uznawano za populistów i eurosceptyków.

Ważną cechą nietradycyjnego konstytucjonalizmu było oparcie działania poszczególnych instytucji na dyskrecjonalności i upolitycznieniu. Miało to odniesienie do własnej wizji politycznej rozwoju integracji tychże instytucji, która najczęściej była związana z przyznawaniem sobie kolejnych uprawnień, a tym samym zwiększaniem władzy UE. Innym aspektem upolitycznienia było kształtowanie narracji mającej usprawiedliwiać niekonwencjonalne działania, w tym poszerzanie własnych kompetencji. Jeszcze innym wymiarem tego upolitycznienia było podążanie za opinią publiczną oraz preferencjami najbardziej wpływowych państw w Europie Zachodniej (Blauberger et. al 2018). Dotyczy-

---

<sup>4</sup> Inną konsekwencją braku *demosu* było to, że instytucje międzyrządowe Unii nie powinny stosować głosowań większościowych do podejmowania decyzji, gdyż demokratyczne przegłosowywanie mniejszości może odbywać się tylko w ramach tego samego narodu politycznego (Weiler 1997: s. 117).

to to zwłaszcza zachowań Komisji i TSUE. Omawiane procesy prowadziły do stopniowej centralizacji władzy lub ekspansji kompetencyjnej UE. Wspomniana ekspansja była także wynikiem rozmytego podziału zadań między poziomem Unii a państwowym, którego przykładem były tzw. kompetencje dzielone. Sprzyjało to systematycznemu wchodzeniu przez UE w domenę państw członkowskich. Tym samym naruszało to w sposób ciągły porządku konstytucyjne w państwach członkowskich, jak również ograniczało ich krajową demokrację.

Opisywana metoda rozwoju integracji była więc nie tylko upolityczniona i wykuwana w rywalizacji międzyinstytucjonalnej. Była również ze swej natury mało demokratyczna (White 2019: s. 199–202). Odnosiła się wprost do konstytucyjnej roli praw podstawowych w systemie politycznym, które miały legitymizować unijny konstytucjonalizm wśród ekspertów, jak również narodów europejskich (Williams 2007: s. 70–107). Warto zauważyć, że wynikało to ze stanowiska samych narodowych sądów konstytucyjnych. Jeszcze w roku 1974 niemiecki trybunał konstytucyjny w sprawie *Solange I* orzekł, że akty prawne Wspólnot Europejskich oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości muszą podlegać ocenie zgodności z niemieckimi przepisami o prawach podstawowych, dopóki nie istnieje skuteczny system ochrony tych praw na szczeblu europejskim (BVerfGE 1974). Wyrok sugerował więc unijnym sędziom, aby zwracali większą uwagę na ochronę podstawowych praw obywatelskich, jeśli chcą uniknąć sporów z narodowymi sądami konstytucyjnymi. Jednocześnie interpretacja wspomnianych praw przez sądy unijne była elastyczna i uzależniona od potrzeb politycznych największych państw Europy Zachodniej. Tak było w przypadku rosnącej presji ekonomicznej na Europę Zachodnią ze strony obywateli nowych państw członkowskich po roku 2004, jak również kryzysów gospodarczych po roku 2010. Skutkowało to zmniejszeniem znaczenia praw podstawowych w sferze socjalnej i zatrudnienia (Grosse 2020: s. 33–54; Everson 2015: s. 480; Beck 2014: s. 540–550).

Dodatkowym aspektem unijnego konstytucjonalizmu był – jak wspomniano – aktywizm sędziów europejskich. Kluczowym celem było dążenie do ustanowienia supremacji prawa europejskiego i wyroków TSUE ponad konstytucjami narodowymi oraz wyrokami narodowych sądów konstytucyjnych. Trybunał nie był przy tym w tej sprawie bezstronnym sądem. Nie był też apolityczny (Grosse 2022b). Nie chronił traktatowego podziału kompetencji między unijnymi a narodowymi. Był raczej zainteresowany ekspansją własnej władzy i federalizacją systemu prawnego w UE. Kierował się więc swoją wizją polityczną docelowego ustroju Unii, opierającą się na federalizmie prawnym. Był stroną aktywnie działającą na rzecz zwiększania uprawnień instytucji UE, a tym samym legalizował zjawisko *competence creep* (Scicluna 2018; Grimm 2020). Nie był obrońcą traktatowej zasady poszanowania porządków konstytucyjnych w państwach członkowskich – zgodnie z artykułem 4 TUE. Faktycznie TSUE dążył bowiem do osłabienia narodowych systemów konstytucyjnych i podporządkowania systemów sądowniczych w państwach członkowskich supremacji prawa unijnego.

## Konstytucjonalizm unijny w czasie pandemii

Pandemia COVID-19 była okresem zastosowania w praktyce „rządzenia awaryjnego”. Była również okazją do praktykowania konstytucjonalizmu jako metody rozwoju integracji. Przykładem tych tendencji było powołanie Europejskiego Funduszu Odbudowy, później nazwanego *Next Generation EU* (NGEU). Jego twórcy odwołali się do istniejących traktatów, ale uczynili to z dużą dozą kreatywności. Wykorzystano bowiem art. 122 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) dotyczący finansowej solidarności „w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty” oraz w sytuacji „klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności”. Inną podstawą był art. 175 TFUE określający zasady funkcjonowania polityki spójności. Oprócz tego odwołano się do art. 311 TFUE dotyczącego zasobów własnych UE oraz art. 312 TFUE w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) (Fabbrini 2022: s. 194). Omawiane przepisy nie wspominają o możliwości zaciągania przez Komisję Europejską długu gwarantowanego przez państwa członkowskie oraz WRF. Nie dotyczą również możliwości wprowadzania pozabudżetowego funduszu specjalnego, mogącego być sfinansowanym z nowych podatków i opłat, które zwiększają tzw. zasoby własne Unii w sposób permanentny.

Wspomniana podstawa prawna została zakwestionowana przez grupę niemieckich ekonomistów przed Trybunałem Konstytucyjnym w Karlsruhe. Warto podkreślić, że wspomniani ekonomiści nie byli skłonni szukać ochrony prawnej przed działaniami Unii w TSUE, ale w sądzie konstytucyjnym własnego państwa. Zapewne wynikało to z niewiary w to, że unijni sędziowie mogą obiektywnie ocenić poprawność podstawy traktatowej dla powołania NGEU. Trybunał w Karlsruhe uznał jednak, że art. 122 TFUE jest w tym wypadku wystarczający, biorąc pod uwagę fakt, że NGEU jest programem jednorazowym, ograniczonym w czasie i skierowanym wprost na pomoc finansową wynikającą z „nadzwyczajnych okoliczności” pandemii. Nie wszyscy sędziowie zgodzili się z tym werdyktem. Według zdania odrębnego mniejszości, NGEU miało jednak generalny charakter pobudzenia koniunktury gospodarczej, a nie zapobiegania skutkom pandemii, w tym był to program skierowany przede wszystkim na transformację klimatyczną oraz rozwój gospodarki cyfrowej, a nie przykładowo na wsparcie służby zdrowia (BvR 547/21, BvR 798/21 (2022)). Warto nadmienić, że NGEU nie był również programem jednorazowym, gdyż później Komisja Europejska zaproponowała kolejny wielki dług, jako uzupełnienie następnych WRF po roku 2027.

Kolejnym aspektem wprowadzenia NGEU było wyrażenie zgody przez wszystkie państwa członkowskie na nowe rozwiązania finansowe, łącznie z ratyfikacją parlamentów narodowych dla nowych zasobów własnych UE. Była to procedura przypominająca zatwierdzanie nowych traktatów. Miała zapewnić legitymację polityczną dla przełomowych zmian w kierunku federalizmu fiskalnego, choć faktycznie dokonywanych bez odpowiedniej rewizji prawa traktatowego.

Innym ważnym elementem towarzyszącym NGEU było wprowadzenie rozbudowanego systemu warunkowości, który uzależniał otrzymanie funduszy od spełnienia przez rządy narodowe rozlicznych warunków stawianych przez Komisję Europejską. W sumie

ponad 3000 „kamieni milowych” przedstawionych do realizacji państwom członkowskim znacząco rozszerzyło uprawnienia, dyskrejonalność władzy i uznaniowość działania urzędników unijnych. W wielu przypadkach był to rozbudowany proces *competence creep*, a więc wchodzenia przez Komisję Europejską w domenę uprawnień narodowych (Baraggia, Bonelli 2022: s. 151). Było to również systemowe naruszenie konstytucjonalizmu narodowego. Fundusze mogły być bowiem blokowane jeśli rządy naruszałyby praworządność europejską, w tym kwestionowały wyroki TSUE lub zasadę supremacji prawa UE nad konstytucjami narodowymi.

W ten sposób instrumenty antykryzysowe czasu pandemii, na czele z NGEU, wpiły się w silnie upolityczniony spór o praworządność. Stawał się on tym bardziej nośny społecznie, gdyż Komisja na tej podstawie blokowała niemal wszystkie fundusze pomocowe dla takich państw, jak Węgry i Polska (Priebus 2022). Oddaje to założenia teorii postfunkcjonalnej. W czasie kryzysu postępowanie instytucji unijnych podlegało upolitycznieniu, czyli było traktowane jako działania *stricte* polityczne i wywoływało silne emocje polityczne, tym większe, im silniejsza była polaryzacja na krajowej scenie wyborczej. Tak było w przypadku Polski, gdzie stosunek do integracji, kwestia blokowanych funduszy unijnych przez Komisję Europejską, jak również spór między polskim Trybunałem Konstytucyjnym a TSUE, były pierwszoplanowymi tematami w ramach toczącej się kampanii do Sejmu i Senatu (z roku 2023).

W rezultacie „rządzenia awaryjnego” zmieniano ustroj UE bez wymaganej „kontroli instytucjonalnej” ze strony państw członkowskich i ich struktur demokratycznych, a więc bez procedur traktatowych (Leino-Sandberg, Ruffert 2022: s. 433, 472). Były to zmiany poważne, gdyż aprobowano rozwój federalizmu fiskalnego, a także centralizację władzy w UE. Przejawem tej ostatniej tendencji ustrojowej było wzmocnienie władzy Komisji nad niektórymi państwami członkowskimi, zwłaszcza mniej wpływowymi w UE lub stygmatyzowanymi politycznie za naruszanie unijnych wartości lub praworządności unijnej. Wzmacniano też inne zasady ustrojowe, które jak dotąd były kwestionowane, na czele z supremacją prawa unijnego i wyroków TSUE nad konstytucjami narodowymi oraz orzecznictwem krajowych sądów konstytucyjnych.

W wyroku TSUE z 2 marca 2021 r. wyraźnie wskazano, że zasada pierwszeństwa prawa Unii wiąże wszystkie organy państwa członkowskiego, czemu w szczególności nie mogą stać na przeszkodzie przepisy wewnętrzne dotyczące określenia właściwości sądów, w tym również przepisy rangi konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem TSUE jest niedopuszczalne, by przepisy prawa krajowego, nawet rangi konstytucyjnej, naruszały jedność i skuteczność prawa Unii (Wyrok Trybunału 2021: par. 148).

W odpowiedzi polski Trybunał Konstytucyjny przyjął wyrok, w którym bronił prymatu polskiej ustawy zasadniczej, jak również własnej, finalnej wykładni prawa konstytucyjnego na terytorium Rzeczypospolitej, w tym w odniesieniu do zasady pierwszeństwa prawa unijnego. W opinii polskiego trybunału, nie mogła ona odnosić się do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Trybunał Konstytucyjny 2021). Ponadto, polski sąd wytknął sędziom unijnym, że działają poza zakresem kompetencji przekazanych do UE, a tym samym poza uprawnieniami traktowymi (łac. *ultra vires*). Faktycznie polscy sędziowie

zarzucili TSUE brak praworządności. Właśnie ten wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego zaskarżyła później Komisja do TSUE, o czym wspomniano we wstępie.

W odpowiedzi Rzecznik Generalny, Dean Spielmann, uznał stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego za „bezprecedensową rebelię” wobec konstytucjonalizmu unijnego. Przede wszystkim, ponownie podkreślił wyższość prawa unijnego i orzecznictwa TSUE nad polską ustawą zasadniczą. W jego opinii, Trybunał unijny ma „ostateczną wykładnię” w zakresie interpretacji prawa unijnego w UE, a nawet odnośnie poszanowania przez Unię tożsamości narodowej, nierozzerwalnie związanej z jej podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi w państwie członkowskim (art. 4 TUE). „Wyłącznie Trybunał jest uprawniony do ostatecznego rozstrzygnięcia konfliktu między prawem Unii a tożsamością konstytucyjną państwa członkowskiego” (Opinia Rzecznika Generalnego 2025: s. 65). Ponadto uznał, że Trybunał Konstytucyjny Rzeczypospolitej nie spełnia wymogów niezawisłego i bezstronnego sądu, a tym samym jego wyroki nie mogą być respektowane.

W ten sposób Spielmann wpisał się wprost w silnie upolityczniony konflikt wewnętrzny w Polsce między ugrupowaniami liberalnymi i lewicowymi kwestionującymi wyroki Trybunału Konstytucyjnego, a prawicową opozycją, która uznawała, że liberalna koalicja rządowa łamie konstytucję, ustawy i tym samym praworządność. Dlatego wyroki TSUE oraz opinie sędziów unijnych były żywo komentowane w Polsce. Były też wykorzystywane do bieżącej walki o władzę. Krytyka sędziów unijnych – zgodnie z teorią postfunkcjonalną – miała ogromny wpływ na podważanie autorytetu TSUE i konstytucjonalizmu unijnego oraz na upowszechnianie opinii eurosceptycznych w polskim społeczeństwie (np. PAP 2023).

Praktykowany w czasie pandemii konstytucjonalizm unijny dokonywał „kreatywnej reinterpretacji” wcześniejszych norm ustrojowych, zwiększając władzę instytucji UE w stosunku do tych narodowych. Tak było w przypadku wykorzystania sporów wokół praworządności do wzmocnienia zasady supremacji, jak również potwierdzenia przez sędziów unijnych ich „ostatecznej wykładni” w sporach konstytucyjnych, w tym dotyczących poszanowania przez Unię tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich. Ostateczną bronią w tej batalii mogło być uznanie sądu narodowego za „nieistniejący”, bo niespełniający standardów niezawisłego i bezstronnego sądu. Zgodnie z teorią postfunkcjonalną, skutki tak funkcjonującego konstytucjonalizmu unijnego prowadziły do zwiększonej polaryzacji politycznej i eurosceptycyzmu. Miały więc skutek przeciwny do oczekiwanego, bowiem hamowały rozwój integracji, a mogły nawet wywołać dezintegrację.

Innym przykładem poważnych zmian ustrojowych odbywających się w czasie pandemii był NGEU (Leino-Sandberg, Ruffert 2022: s. 433, 438). Program odchodził w praktyce od zasady równości państw członkowskich pochodzącej z art. 4 TUE. Inaczej bowiem traktowano państwa będące płatnikami netto oraz beneficjentów środków finansowych UE (Bieber, Maiani 2014: s. 1057, 1073). Sankcje wynikające z braku dostosowania się do oczekiwań Komisji mogły być znacznie bardziej dotkliwe dla beneficjentów, aniżeli płatników, którzy – wpłacając nadwyżkę funduszy do unijnego budżetu – mieli z reguły większy nieformalny wpływ na działania urzędników unijnych. Nie musieli więc tak bardzo obawiać się, że Komisja wstrzyma im dofinansowanie. Mogli nawet nakłaniać Komisję do tego, aby przykładała większą wagę do rozliczania innych państw. Rosnąca dyskre-

cyjność i uznaniowość Komisji, powiązana z coraz większym jej upolitycznieniem, stwarzała więc nieformalne możliwości wpływu dla krajów najbogatszych. Mogły one wykorzystywać swoje zasoby do oddziaływania za pośrednictwem Komisji na uboższe kraje lub bardziej potrzebujące wsparcia unijnego.

Wyżej wymienione fakty, pogłębiały różnice między państwami UE, zwłaszcza między największymi krajami Europy Zachodniej oraz beneficjentami funduszy unijnych pochodzącymi z Europy Środkowej lub Południowej. Kolejnym elementem zwiększającym zróżnicowanie było to, że Komisja mogła wstrzymywać fundusze na politykę spójności przeznaczoną dla słabiej rozwijających się krajów i regionów. Innymi słowy, Komisja mogła skuteczniej wywierać presję na państwa słabiej rozwijające się, wykorzystując ich trudniejszą sytuację ekonomiczną, a tym samym zwiększając ich dystans gospodarczy wobec tych najbogatszych i bardziej rozwiniętych.

Trudno zrozumieć, jak to wszystko korespondowało z normami traktatowymi, na które powoływano się podczas wprowadzania NGEU, czyli art. 122 TFUE dotyczącego solidarności oraz art. 175 TFUE odnoszącego się do polityki spójności. Rozbudowana warunkowość wprowadzona przez NGEU wzmocniła raczej hierarchię władzy między państwami centralnymi i peryferyjnymi w UE (Baraggia, Bonelli 2022: s. 151), aniżeli solidarność między nimi. Odchodziła zarówno od celów polityki spójności, jak i od traktatowej zasady równości państw członkowskich. Na to wszystko nakładało się upolitycznienie wywołane przez blokowanie środków pomocowych ze strony Komisji Europejskiej. Polska, pomimo tego, że nie należała do największych beneficjentów NGEU (raczej do grupy płatników netto do tego funduszu), a jednocześnie od samego początku sumiennie spłacała tę unijną pożyczkę, nie otrzymywała przez długi czas obiecanych alokacji finansowych z Brukseli. Dopiero zmiana rządu na liberalno-lewicowy w grudniu 2023 r. doprowadziła do niemal natychmiastowego zdjęcia blokady tych środków, mimo że nie udało się dokonać zmian ustawowych, które likwidowałyby deficyty praworządności w Polsce oczekiwane przez Brukselę. Zdecydowało, jak się wydaje, kryterium polityczne, czyli zmiana rządu w Warszawie na proeuropejski. To pogłębiło jedynie polaryzację, eurosceptycyzm i wzmogło zarzuty o stronniczość Komisji, jej upolitycznienie i ingerowanie w demokrację narodową nad Wisłą. Pojawiła się też frontalna krytyka samego NGEU, jako niekorzystnego dla rozwoju Polski i ograniczającego polską suwerenność, a dodatkowo torującego drogę do super-państwa unijnego (Ziemkiewicz 2022).

Na zakończenie analizy należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden wymiar konstytucjonalizmu unijnego w dobie pandemii. Według Antonia Baraggia i Matteo Bonelli, nastąpiła zmiana kultury konstytucyjnej w UE. Przystawały mieć znaczenie dotychczasowe normy traktatowe, takie jak zasada lojalności, solidarności, równości państw członkowskich oraz wzajemnego zaufania między nimi (Baraggia, Bonelli 2022: s. 153). Za sprawą NGEU zyskała kultura warunkowości, albo też coraz silniej praktykowana wobec mniejszych i słabszych politycznie państw „europeizacja przez przymus” (Biermann 2014). Bazyowała ona na sankcjach finansowych. W ten sposób naczelną zasadą konstytucjonalizmu stawała się hierarchia państw centralnych z Europy Zachodniej nad tymi peryferyjnymi. Była to w istocie władza płatników nad beneficjentami budżetu unijnego. W rezultacie rosła też wzajemna nieufność w UE.

Zmiana kultury konstytucyjnej torowała drogę do centralizacji ustroju i federalizacji fiskalnej, a jednocześnie sprawiała, że instytucje technokratyczne i sądownicze w coraz silniejszym stopniu podlegały upolitycznieniu, czyli nieformalnym wpływom ze strony największych państw Europy Zachodniej. Nie przypominało to federacji demokratycznej, a raczej miało coraz więcej cech ustrojowych technokracji i sędziokracji. Jednocześnie Unia dryfowała w kierunku asymetrycznej organizacji z bardzo silnie zarysowaną hierarchią władzy między państwami dominującymi z Europy Zachodniej a pozostałymi.

Zmiana kultury konstytucyjnej była powiązana z preferowaniem nowych wartości politycznych w UE, ujmowanych jako wartości konstytucyjne i najważniejsze prawa człowieka. Nominalnie odnosiły się do art. 2 TUE oraz *Karty praw podstawowych UE*. W praktyce politycznej były one w coraz większym stopniu oparte na aksjologii lewicowej (Grosse 2022a). Lewicowa interpretacja wartości odrzucała w praktyce aksjologię innych nurtów politycznych (np. konserwatyzmu i chadecji). Było to odstępstwo od pluralizmu praktykowanego dotąd w państwach członkowskich. Ponadto lewicowi politycy, ale również urzędnicy na szczeblu unijnym, traktowali demokrację narodową jako zagrożenie dla integracji europejskiej. Tak było zwłaszcza wtedy, kiedy rządy przejmowały ugrupowania mające inne wartości polityczne lub poglądy na temat przyszłości integracji, aniżeli liberalna i lewicowa większość wśród elit ponadnarodowych. W istocie, takie rządy i ich zaplecze wyborcze były zagrożeniem dla niekonwencjonalnego konstytucjonalizmu unijnego, gdyż coraz silniej krytykowały one tę właśnie metodę rozwoju integracji.

## Podsumowanie

Konstytucjonalizm unijny czasu pandemii był metodą rozwoju integracji. Opierał się na zmianach ustrojowych wprowadzanych bez stosownej rewizji traktatów. Dążył do ekspansji kompetencyjnej instytucji technokratycznych i sądowniczych, a więc do centralizacji władzy w UE oraz federalizmu fiskalnego i prawnego. W ten sposób potwierdzono w artykule koncepcję teoretyczną *competence creep* oraz pozytywnie zweryfikowano hipotezę naukową o rosnącym znaczeniu sędziokracji. Wykazano także zmianę zasad konstytucjonalizmu unijnego. Zamiast solidarności między narodami europejskimi, równości państw wobec prawa oraz poszanowania struktur konstytucyjnych w państwach członkowskich – narastał przymus prawny i finansowy stosowany przez instytucje technokratyczne oraz sądownicze. Odbywało się to z inspiracji największych państw Europy Zachodniej. Wspomniane zmiany, choć wynikające z praktyki politycznej i bez odpowiedniej zmiany traktatów, były najczęściej legalizowane przez wyroki TSUE.

Kryzys takiego konstytucjonalizmu wydaje się w dłuższej perspektywie czasu nieuchronny. Wskazuje na to teoria postfunkcjonalna, a także analiza przeprowadzona na jej podstawie w niniejszym artykule. Ekspansja kompetencyjna instytucji unijnych, jak również zmiany ustrojowe propagowane przez unijny konstytucjonalizm wywoływały bowiem emocje polityczne w państwach członkowskich, zwłaszcza tych oskarżanych o łamanie praworządności. To prowadziło do polaryzacji politycznej, krytyki Komisji Europejskiej i TSUE oraz podważania autorytetu, praworządności i bezstronności obu instytucji.

Dlatego konflikt między ekspansywnym konstytucjonalizmem sędziów europejskich a obrońcami narodowych porządków konstytucyjnych może się nasilać. Ponieważ konstytucjonalizm unijny uderzał w coraz większym stopniu w narodowe demokracje, prawdopodobnie one również mogą jeszcze bardziej buntować się przeciwko zmianom ustrojowym wprowadzanym przez tę metodę rozwoju integracji. Naukowcy podkreślali wszakże, iż Unia pozostawała zbyt daleko od demokratycznie konstytucjonalizowanej wspólnoty, aby sprawować tak wielką władzę nad narodami europejskimi (Auer, Scicluna 2021: s. 29).

Konstytucjonalizm unijny powinien szanować tożsamość konstytucyjną państw członkowskich. Nie może wykorzystywać kryzysów do wymuszania supremacji prawa UE nad narodowymi ustawami zasadniczymi i krajowym sądownictwem konstytucyjnym. Nie powinien też legalizować reinterpretacji traktatów europejskich dokonywanej przez praktykę polityczną lub zmiany prawa niższej rangi (Leino-Sandberg, Ruffert 2022: s. 434). Unijne instytucje na czele z TSUE nie tylko dążyły do supremacji prawa europejskiego, ale wręcz do ingerowania w narodowe systemy konstytucyjne, będące podstawą praworządności krajowej. Dlatego tak potrzebna jest sanacja procesów integracyjnych. Niezbędne jest zwłaszcza ograniczenie jurysdykcji TSUE tylko do uprawnień powierzonych Unii, zgodnie z zasadą przyznania z art. 4 TUE.

W trosce o przyszłość projektu integracji regionalnej w Europie należy odbudować linię demarkacyjną między kompetencjami UE oraz narodowymi. Należy również wprowadzić kontrolę praworządności instytucji UE, zwłaszcza Komisji i Trybunału Sprawiedliwości UE. Takim sposobem nadzoru mogłaby być ocena zgodności działań instytucji UE z traktatami przez narodowe sądy konstytucyjne. Inną propozycją reform jest kontrola praworządności instytucji europejskich sprawowana przez nową instytucję złożoną z przedstawicieli narodowych sądów konstytucyjnych (Kancelaria Prezesa Rady Ministrów 2021).

**Tomasz Grzegorz Grosse** – prof. dr hab., socjolog, politolog i historyk. Jest profesorem na Uniwersytecie Warszawskim. Specjalizuje się w analizie polityk gospodarczych w UE i w państwach członkowskich, a także w zarządzaniu publicznym. Zainteresowania badawcze: Unia Europejska, polityki UE, zarządzanie publiczne, teoria integracji europejskiej, geoeconomia.

**Tomasz Grzegorz Grosse** – PhD, D.Sc., Full Professor, a sociologist, political scientist, and historian. He is a professor at the University of Warsaw. His expertise lies in the analysis of economic policies in the EU and its Member States, as well as in public management. His research interests include: the European Union, EU policies, public management, theories of European integration, and geo-economics.

## ➔ Bibliografia:

- ALTER Karen J. (1998), *Who are the „Masters of the Treaty”? European Governments and the European Court of Justice*, "International Organization", vol. 52, no. 1. DOI: 10.1162/002081898550572
- AUER Stefan, SCICLUNA Nicole (2021), *The Impossibility of Constitutionalizing Emergency Europe*, "Journal of Common Market Studies", vol. 59, Annual Review. DOI: 10.1111/jcms.13240

- BAILEY David J. (2006), *Governance or the crisis of governmentality? Applying critical state theory at the European level*, "Journal of European Public Policy", vol. 13, issue 3. DOI: 10.1080/13501760500380692
- BARAGGIA Antonia, BONELLI Matteo (2022), *Linking Money to Values: The New Rule of Law Conditionality Regulation and Its Constitutional Challenges*, "German Law Journal", vol. 23, no. 2.
- BECK Gunnar (2014), *The Court of Justice, the Bundesverfassungsgericht and Legal Reasoning during the Euro Crisis: The Rule of Law as a Fair-Weather Phenomenon*, "European Public Law", vol. 20, no. 3.
- BIEBER Roland, MAIANI Francesco (2014), *Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?*, "Common Market Law Review", vol. 51, no. 4.
- BIERMANN Rafael (2014), *Coercive Europeanization: the EU's struggle to contain secessionism in the Balkans*, "European Security", vol. 23, no. 4.
- BLAUBERGER Michael, Anita HEINDLMAIER, Dion KRAMER, Dorte Sindbjerg MARTINSEN, Jessica Sampson THIERRY, Angelika SCHENK, Benjamin WERNER (2018), *ECJ Judges read the morning papers. Explaining the turnaround of European citizenship jurisprudence*, "Journal of European Public Policy", vol. 25, no. 10.
- BRYK Andrzej (2024), *Sędziokracja – kilka uwag o kulturowych przyczynach i konsekwencjach nowej formy liberalnego konstytucjonalizmu*, w: Tomasz Grzegorz Grosse (red.), *Trzecia władza w Unii Europejskiej: od teorii do praktyki*, Warszawa.
- BVerfG (2020), Judgment of the Second Senate of 5 May – 2 BvR 859/15, paras. 1–237.
- BVerfGE (1974), 37, 271 2 BvL 52/71 Solange I-Beschluß, 29 May.
- BvR 547/21, BvR 798/21 (2022), Judgment of 6 December, Act Ratifying the EU Own Resources Decision – Next Generation EU, Bundesverfassungsgericht.
- CHRISTIANSEN Thomas, REH Christine (2009), *Constitutionalizing the European Union*, London.
- CITI Manuele (2013), *Revisiting Creeping Competences in the EU: The Case of Security R&D Policy*, "Journal of European Integration", vol. 36, no. 2. DOI: 10.1080/07036337.2013.813024
- CRAIG Paul (2001), *Constitutions, Constitutionalism, and the European Union*, "European Law Journal", vol. 7, no. 2.
- DELLEDONNE Giacomo (2014), *The European council after Lisbon: A review article*, "Perspectives on Federalism", vol. 6, no. 3.
- EVERSON Michelle (2015), *An Exercise in Legal Honesty: Rewriting the Court of Justice and the Bundesverfassungsgericht*, "European Law Journal", vol. 21, no. 4.
- FABBRINI Federico (2022), *The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID19: EMU beyond the Pandemic*, "Journal of Common Market Studies", vol. 60, no. 1.
- GARBEN Sacha (2015), *Confronting the Competence Conundrum: Democratising the European Union through an Expansion of its Legislative Powers*, "Oxford Journal of Legal Studies", vol. 35, issue 1.
- GARBEN Sacha (2019), *Competence Creep Revisited*, "Journal of Common Market Studies", vol. 57, no. 2.
- GARBEN Sacha (2020), *From sneaking to striding: Combatting competence creep and consolidating the EU legislative process*, "European Law Journal", vol. 26, issue 5–6. DOI: 10.1111/eulj.12408
- GOETZ Klaus H. (2014), *A Question of Time: Responsive and Responsible Democratic Politics*, "West European Politics", vol. 37, no. 2.
- GRIMM Dieter (2015), *The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case*, "European Law Journal", vol. 21, no. 4.
- GRIMM Dieter (2020), *A Long Time Coming*, "German Law Journal", vol. 21. DOI: 10.1017/glj.2020.55

- GROSSE Tomasz Grzegorz (2014), *Kryzys demokracji w Europie*, „Przegląd Europejski”, nr 3.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2019), *Pozatraktatowe metody rozwoju integracji: przykład Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony*, „Studia Polityczne”, vol. 47, nr 1.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2020), *A Social Europe or a more protectionist one? The single market in the aftermath of the crises*, in: Jacek Kubera, Tomasz Morozowski (eds.), *A 'Social Turn' in the European Union? New trends and ideas about social convergence in Europe*, London – New York.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2022a), *A left-wing offensive in the European Union*, „Christianity – World – Politics. Journal of Catholic Social Thought”, no. 26. DOI: 10.21697/CSP.2022.26.1.04.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (2022b), *Sovereignty and the political. A Study of European Integration*, Warsaw.
- GROSSE Tomasz Grzegorz (red.) (2024), *Trzecia władza w Unii Europejskiej: od teorii do praktyki*, Warszawa.
- HOOGHE Liesbet, MARKS Gary (2009), *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, „British Journal of Political Science”, vol. 39, issue 1.
- JOERGES Christian (2014a), *Europe's economic constitution in crisis and the emergence of a new constitutional constellation*, „German Law Journal”, vol. 15, no. 5.
- JOERGES Christian (2014b), *Three Transformations of Europe and the Search for a Way out of its Crisis*, in: Christian Joerges, Carola Glinski (eds.), *The European Crisis and the Transformation of Transnational Governance. Authoritarian Managerialism versus Democratic Governance*, Oxford.
- KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW (2021), *Wystąpienie premiera Mateusza Morawieckiego w Parlamencie Europejskim*, <https://www.gov.pl/web/premier/wystapienie-premiera-mateusza-morawieckiego-w-parlamencie-europejskim> (19.10.2021).
- KASSIM Hussein (2023), *The European Commission and the COVID-19 pandemic: a pluri-institutional approach*, „Journal of European Public Policy”, vol. 30, no. 4.
- KILPATRICK Claire (2015), *On the Rule of Law and Economic Emergency: The Degradation of Basic Legal Values in Europe's Bailouts*, „Oxford Journal of Legal Studies”, vol. 35, no. 2. DOI: 10.1093/ojls/gqv002
- KREUDER-SONNEN Christian (2016), *Beyond integration theory: The (anti-)constitutional dimension of European crisis governance*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 54, no. 6.
- KREUDER-SONNEN Christian, WHITE Jonathan (2022), *Europe and the transnational politics of emergency*, „Journal of European Public Policy”, vol. 29, no. 6. DOI: 10.1080/13501763.2021.1916059
- KREUDER-SONNEN Christian, ZANGL Bernhard (2015), *Which Post-Westphalia? International Organizations between Constitutionalism and Authoritarianism*, „European Journal of International Relations”, vol. 21, issue 3. DOI: 10.1177/1354066114548736
- KUMM Mattias (2006), *Beyond Golf Clubs and the Judicialization of Politics: Why Europe has a Constitution Properly So Called*, „American Journal of Constitutional Law”, vol. 54, issue suppl. 1.
- LEINO-SANDBERG Päivi, RUFFERT Matthias (2022), *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, „Common Market Law Review”, vol. 59, no. 2. DOI: 10.138/349550
- MCNAMARA Kathleen R. (2018), *Authority Under Construction: The European Union in Comparative Political Perspective*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 56, no. 7. DOI: 10.1111/jcms.12784
- NICOLAÏDIS Kalypso (2019), *The EU's Constitutional Moment: A View from the Ground Up*, in: Nick W. Barber, Maria Cahill, Richard Ekins (eds.), *The Rise and Fall of the European Constitution*, Oxford.
- OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO (2025) Deana Spielmann przedstawiona w dniu 11 marca 2025 r. Sprawa C-448/23.

- PAP (2023), *Prokuratura Krajowa: wyrok TSUE niezgodny z traktatami UE, nie do pogodzenia z pierwszeństwem Konstytucji RP*, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1581189%2Cprokuratura-krajowa-wyrok-tsue-niezgodny-z-traktatami-ue-nie-do-pogodzenia> (05.06.2023).
- PRIEBUS Sonja (2022), *The commission's approach to rule of law backsliding: Managing instead of enforcing democratic values?* "Journal of Common Market Studies", vol. 60, no. 6.
- RASMUSSEN Hjalte (1986), *On Law and Policy in the European Court of Justice*, Boston.
- SCHEPPELE Kim Lane (2010), *Exceptions That Prove the Rule: Embedding Emergency Government in Everyday Constitutional Life*, in: Jeffrey K. Tulis, Stephen Macedo (eds.), *The Limits of Constitutional Democracy*, Princeton.
- SCICLUNA Nicole (2014), *Politicization without democratization: How the Eurozone crisis is transforming EU law and politics*, "International Journal of Constitutional Law", vol. 12, no. 3.
- SCICLUNA Nicole (2018), *Integration through the disintegration of law? The ECB and EU constitutionalism in the crisis*, "Journal of European Public Policy", vol. 25, no. 12. DOI: 10.1080/13501763.2017.1362026
- SCICLUNA Nicole, AUER Stefan (2019), *From the rule of law to the rule of rules: Technocracy and the crisis of EU governance*, "West European Politics", vol. 42, no. 7. DOI: 10.1080/01402382.2019.1584843
- SOMEK Alexander (2015), *Delegation and Authority: Authoritarian Liberalism Today*, "European Law Journal", vol. 21, no. 3. DOI: 10.1111/eulj.12132
- STEIN Eric (1981), *Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution*, "American Journal of International Law", vol. 75, no. 1.
- TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY (2021), *Ocena zgodności z Konstytucją RP wybranych przepisów Traktatu o Unii Europejskiej*, Sygn. akt K 3/21, 7 października 2021 r., <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/wyroki/art/11662-ocena-zgodnosci-z-konstytucja-rp-wybranych-przepisow-traktatu-o-unii-europejskiej> (07.10.2021).
- VERLAUTBARUNG (1993) der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts, Pressemitteilung Nr 39/1993 vom 12. Oktober, - 2 BvR 2134/92, 2 BvR 2159/92.
- VOLTOLINI Benedetta, NATORSKI Michał, HAY Colin (2020), *Introduction: the politicisation of permanent crisis in Europe*, "Journal of European Integration", vol. 42, issue 5
- WEILER Joseph Halevi Hurwitz (1997), *The Reformation of European Constitutionalism*, "Journal of Common Market Studies", vol. 35, no. 1. DOI: 10.1111/1468-5965.00052
- WHITE Jonathan (2015a), *Authority after emergency rule*, "The Modern Law Review", vol. 78, no. 4.
- WHITE Jonathan (2015b), *Emergency Europe*, "Political Studies", vol. 63, issue 2.
- WHITE Jonathan (2019), *Politics of Last Resort: Governing by Emergency in the EU*, Oxford.
- WILKINSON Michael A. (2013), *The Specter of Authoritarian Liberalism: Reflections on the Constitutional Crisis of the European Union*, "German Law Journal", vol. 14, issue 5. DOI: 10.1017/S2071832200001929
- WILLIAMS Andrew (2007), *Respecting Fundamental Rights in the New Union: A Review*, in: Catherine Barnard (ed.), *The Fundamentals of EU Law Revisited*, Oxford.
- WYROK TRYBUNAŁU (2021), z dnia 2 marca 2021 r. w sprawie C-824/18.
- ZIEMKIEWICZ Rafał Aleksander (2022), *Wypzedaż niepodległości*, „Do Rzeczy”, 12 czerwca 2022, <https://dorzeczy.pl/opinie/312106/ziemkiewicz-wypredaz-niepodleglosci.html> (27.03.2025).