



Instytut Wymiaru Sprawiedliwości



Przegląd orzecznictwa sądów konstytucyjnych
Republiki Federalnej Niemiec w odniesieniu do zakresu związania
Państw Członkowskich takimi wyrokami
Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, które wykraczają poza
kompetencje przyznane Trybunałowi w traktatach
oraz godzą w zasadę zachowania suwerenności
w procesie integracji europejskiej

dr hab. Grzegorz Pastuszko



Prawa podstawowe
Warszawa 2022

Spis treści

I. Republika Federalna Niemiec	5
1. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 1974 r. w sprawie Internationale Handelsgesellschaft (tzw. Solange I)	5
2. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1986 r. w sprawie Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)	7
3. Wyrok Federalnego Trybunału z dnia 12 października 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht	9
4. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony	15
5. Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2010 r. (Honeywell)	23
6. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2013 r.	27
7. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2016 r. (Program OMT)	30
8. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r. (Program PSPP)	37
II. Republika Austrii	40

I. Republika Federalna Niemiec

W ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat Federalny Trybunał Konstytucyjny¹ sformułował kilka doktryn, które uzasadniają dopuszczalność kontrolowania konstytucyjności prawa unijnego oraz prawo weryfikacji orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) przez Federalny Trybunał Konstytucyjny (łącznie z możliwością odmowy zastosowania tych orzeczeń). Z głębokim przekonaniem można tutaj mówić o długiej i utrwalonej linii orzeczniczej, ujawniającej wyraźne przekonanie niemieckiego Trybunału o potrzebie kontrolowania działań *ultra vires* instytucji unijnych. Stanowisko to pozostaje niezmiennie i zachowuje aktualność aż po dzień dzisiejszy. Dla jego zobrazowania warto prześledzić najważniejsze wypowiedzi, jakie pojawiały się w tej materii w przeszłości.

1. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 maja 1974 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* (tzw. *Solange I*)

Wyrok z dnia 29 maja 1974 r., BvL 52/71, w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft*² był pierwszą okazją do wyrażenia przez Federalny Trybunał Konstytucyjny dezaprobaty dla tez sformułowanych przez Trybunał w Luksemburgu o wyższości prawa unijnego nad prawem krajowym. Leżąca u jego podstaw sprawa miała swój początek w skardze, którą do Sądu Administracyjnego we Frankfurcie nad Menem złożyło niemieckie przedsiębiorstwo importowo-eksportowe, domagające się stwierdzenia nieważności decyzji Urzędu Importu i Magazynowania Zbóż i Pasz o utracie wpłaconej przezeń kaucji eksportowej. Zaskarżona decyzja została wydana na podstawie przepisów prawa unijnego, tj. konkretnie art. 12 ust. 1 ppkt (iii) rozporządzenia Rady 120/67/EWG z dnia 13 czerwca 1967 r. oraz art. 9 rozporządzenia Komisji 473/67/EWG z dnia 21 sierpnia 1967 r.

¹ Dalej także jako: Trybunał Konstytucyjny, Trybunał.

² *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts* (Zbiór Orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego), (dalej BVerfGE), t. 37, s. 271 i n.

Badając przedmiotową skargę, Sąd Administracyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich³ w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 177 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (TEWG) o zbadanie zgodności przepisów zawartych we wspomnianych aktach z prawem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W wyroku z dnia 17 grudnia 1970 r. (sprawa 11/70) Trybunał Sprawiedliwości WE (podobnie jak w wyroku z 10 marca 1971 r. w sprawie 37/70) uznał, że problem niezgodności nie zachodzi, formułując jednocześnie pogląd, według którego przepisy krajowe nie mogą mieć pierwszeństwa przed prawem wspólnotowym ze względu na jego autonomiczny status. Następnie Sąd Administracyjny skierował wniosek do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie między innymi czy obowiązek wywozu istniejący w prawie wspólnotowym i związany z tym obowiązek dokonania kaucji eksportowej pozostaje w zgodności z regulacjami konstytucyjnymi obowiązującymi w Niemczech. W ten sposób na wokandzie sądu konstytucyjnego stanęła kwestia relacji prawa wspólnotowego i prawa niemieckiego (w kontekście relacji zachodzących między gwarancjami praw podstawowych ujętymi w Ustawie Zasadniczej⁴ i przepisów wtórnego prawa wspólnotowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej stosowanych przez organy administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec).

W wydanym orzeczeniu z dnia 29 maja 1974 r. Związkowy Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że prawo wspólnotowe nie jest częścią krajowego porządku prawnego ani prawa międzynarodowego, lecz stanowi niezależny porządek prawny. Zdaniem Trybunału wynika to stąd, że Wspólnota nie jest państwem federalnym, ale organizacją międzynarodową w rozumieniu art. 24 ust. 1 UZ. Konstatacja ta dała podstawy do przyjęcia tezy, w myśl której kontrolowanie, interpretowanie i dbałość o przestrzeganie przepisów należących do tych systemów znajduje się w sferze kompetencji – stosownie – organów wspólnotowych i krajowych⁵. W rezultacie ani Trybunał Sprawiedliwości WE nie może rozstrzygać, czy norma prawa wspólnotowego jest zgodna z Ustawą Zasadniczą, ani też Federalny Trybunał Konstytucyjny nie może przesądzać, czy i z jaką treścią norma wtórnego prawa wspólnotowego jest zgodna z pierwotnym prawem

³ Dalej jako Trybunał Sprawiedliwości WE.

⁴ Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 r. (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949), dalej jako Ustawa Zasadnicza, UZ lub Konstytucja.

⁵ „Daraus folgt, daß grundsätzlich die beiden Rechtskreise unabhängig voneinander und nebeneinander in Geltung stehen und daß insbesondere die zuständigen Gemeinschaftsorgane einschließlich des Europäischen Gerichtshofs über die Verbindlichkeit, Auslegung und Beachtung des Gemeinschaftsrechts und die zuständigen nationalen Organe über die Verbindlichkeit, Auslegung und Beachtung des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland zu befinden haben. Weder kann der Europäische Gerichtshof verbindlich entscheiden, ob eine Regel des Gemeinschaftsrechts mit dem Grundgesetz vereinbar ist, noch das Bundesverfassungsgericht, ob und mit welchem Inhalt eine Regel des sekundären Gemeinschaftsrechts mit dem primären Gemeinschaftsrecht vereinbar ist. Das führt zu keinerlei Schwierigkeiten, solange beide Rechtsordnungen inhaltlich nicht miteinander in Konflikt geraten. Deshalb erwächst aus dem besonderen Verhältnis, das zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedern durch die Gründung der Gemeinschaft entstanden ist, für die zuständigen Organe, insbesondere für die beiden zur Rechtskontrolle berufenen Gerichte - den Europäischen Gerichtshof und das Bundesverfassungsgericht - zunächst die Pflicht, sich um die Konkordanz beider Rechtsordnungen in ihrer Rechtsprechung zu bemühen. Nur soweit das nicht gelingt, kann überhaupt der Konflikt entstehen, der zwingt, die Konsequenzen aus dem dargelegten grundsätzlichen Verhältnis zwischen den beiden Rechtskreisen zu ziehen“).

wspólnotowym. Trybunał wskazał również, że art. 24 UZ, dający możliwość przeniesienia suwerennych praw na organizacje międzynarodowe, wyklucza modyfikowanie podstawowych struktur niemieckiego porządku konstytucyjnego w drodze prawodawstwa zewnętrznego. Takie zmiany, zdaniem Trybunału, mogą być dokonywane wyłącznie w ramach nowelizacji niemieckiej Ustawy Zasadniczej. Wreszcie, opierając się na analizie powiązań między konstytucją a prawem wspólnotowym, Trybunał zajął stanowisko, że nie ma podstaw do przyjęcia tezy o istnieniu kompetencji Trybunału Sprawiedliwości WE w zakresie incydentalnego badania zgodności przepisów krajowych z regulacjami wspólnotowymi. Podkreślił przy tym, że w zakresie ochrony praw podstawowych zagwarantowanych w Ustawie Zasadniczej legitymowany jest wyłącznie on sam i żaden sąd nie może go zwolnić z obowiązku realizowania tego konstytucyjnego zadania. Jak wywodził, obywatele Republiki Federalnej Niemiec mają zagwarantowane w Ustawie Zasadniczej prawo do sądowej ochrony swoich praw podstawowych i nie można im odbierać tych gwarancji tylko dlatego, że działania władz lub sądów niemieckich opierają się w danym przypadku na przepisach prawa wspólnotowego. Gdyby przyjąć odmienną optykę, należałoby stwierdzić lukę w sądowej ochronie praw jednostki⁶.

2. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 października 1986 r. w sprawie Wünsche Handelsgesellschaft (Solange II)

Kolejnym orzeczeniem, w którym Federalny Trybunał Konstytucyjny bardzo wyraźnie zaakcentował prymat niemieckiej konstytucji nad prawem unijnym, był wyrok z dnia 22 paździer-

⁶ „Aus dem dargelegten Verhältnis von Grundgesetz und Gemeinschaftsrecht folgt für die Zuständigkeiten des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts: Der Europäische Gerichtshof ist, entsprechend den Kompetenzregeln des Vertrags, zuständig, über die Rechtsgültigkeit der Normen des Gemeinschaftsrechts (einschließlich der nach seiner Auffassung existierenden ungeschriebenen Normen des Gemeinschaftsrechts) und ihre Auslegung zu entscheiden. Inzidentfragen aus dem nationalen Recht der Bundesrepublik Deutschland (oder eines anderen Mitgliedstaates) entscheidet er jedenfalls nicht mit Verbindlichkeit für diesen Staat. Ausführungen in der Begründung seiner Entscheidungen, daß ein bestimmter Inhalt einer Gemeinschaftsnorm inhaltlich übereinstimme oder vereinbar sei mit einer Verfassungsvorschrift des nationalen Rechts - hier: mit einer Grundrechtsgarantie des Grundgesetzes -, stellen unverbindliche obiter dicta dar. Im Rahmen dieser Kompetenz stellt der Gerichtshof mit Verbindlichkeit für alle Mitgliedstaaten den Inhalt des Gemeinschaftsrechts fest. Dementsprechend haben die Gerichte der Bundesrepublik Deutschland unter den Voraussetzungen des Art. 177 des Vertrags die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs einzuholen, bevor sie die Frage der Vereinbarkeit der für sie entscheidungserheblichen Norm des Gemeinschaftsrechts mit Grundrechtsgarantien des Grundgesetzes aufwerfen. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet, wie sich aus den vorangegangenen Darlegungen ergibt, niemals über die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts. Es kann höchstens zu dem Ergebnis kommen, daß eine solche Vorschrift von den Behörden oder Gerichten der Bundesrepublik Deutschland nicht angewandt werden darf, soweit sie mit einer Grundrechtsvorschrift des Grundgesetzes kollidiert. Inzidentfragen aus dem Gemeinschaftsrecht kann es (ebenso wie umgekehrt der Europäische Gerichtshof) selbst entscheiden, sofern nicht die Voraussetzungen des auch für das Bundesverfassungsgericht verbindlichen Art. 177 des Vertrags vorliegen oder schon eine nach dem Gemeinschaftsrecht das Bundesverfassungsgericht bindende Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs eingreift”.

nika 1986 r., BvR 197/83, w sprawie Wünsche Handelsgesellschaft⁷. Wyrażone tutaj stanowisko stanowiło kontynuację i rozwinięcie przedstawionej wcześniej wypowiedzi orzeczniczej.

Tłem sygnalizowanego rozstrzygnięcia były działania podejmowane przez niemiecką spółkę zajmującą się importem pieczarek konserwowych z państw niebędących członkami Unii Europejskiej. Spółka ta nie uzyskała zgody od Federalnego Urzędu ds. Żywności i Licencji na zaimportowanie 1000 ton konserwowanych grzybów z Tajwanu ze względu na istnienie przeszkód prawnych wynikających ze wspólnotowego rozporządzenia 2107/74. Po bezskutecznym postępowaniu odwoławczym złożyła ona skargę do Sądu Administracyjnego we Frankfurcie, dowodząc, że utrzymanie w mocy rozporządzenia 2107/74 po 1 lipca 1976 r. nie było uzasadnione. Przedstawione racje nie przekonały składu orzekającego, stąd sprawa trafiła w trybie zaskarżenia na wokandę Federalnego Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Ten ostatni, zgodnie z sugestią skarżącego, zawiesił postępowanie i skierował do Trybunału Sprawiedliwości WE pytanie dotyczące interpretacji oraz art. 177 ust. 3 TEWG: czy rozporządzenie 2107/74 Komisji z dnia 8 sierpnia 1974 r. ustanawiające środki ochronne stosowane w przywozie grzybów zakonserwowanych naruszyło przepisy art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1927/75 Rady z dnia 22 lipca 1975 r. dotyczącego systemu handlu z państwami trzecimi na rynku przetworów owocowych i warzywnych oraz art. 2 ust. 2 rozporządzenia Rady 1928/75 z dnia 22 lipca 1975 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania środków na rynku przetworów owocowych i warzywnych w zakresie, w jakim utrzymało się ono w mocy po 30 czerwca 1976 r.? W odpowiedzi Trybunał orzekł, że nie ma podstaw do stwierdzenia takich naruszeń.

Po wznowieniu postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym skarżący podniósł m.in., że interpretacja rozporządzeń 1412/76 i 2284/76, jakiej dokonał Trybunał Sprawiedliwości UE, jest niezgodna z niektórymi zasadami niemieckiej Ustawy Zasadniczej, stąd konieczne jest skierowanie pytania do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny nie podzielił tego stanowiska, a wniesioną skargę oddalił. W jego uznaniu konstytucja pozwala Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu jedynie na kontrolowanie decyzji ustawodawcy, wyklucza natomiast ocenę działań innych sądów, w tym przypadku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Po prawomocnym zakończeniu sprawy spółka zdecydowała się złożyć na zapadłe rozstrzygnięcie skargę do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Odnosząc się do niej, sędziowie orzekający stanęli na stanowisku dopuszczalności przeprowadzenia w tym wypadku kontroli konstytucyjności przepisów wspólnotowych, choć – co warto odnotować – nie podzielili merytorycznych argumentów skarżącego. Ważną częścią ich wypowiedzi były uwagi na temat prawnego znaczenia art. 24 ust. 1 UZ, dającego prawo władzom fede-

⁷ BVerfGE t. 73, s. 339 i n.

ralnym do przekazania suwerennych praw instytucjom międzynarodowym. W tym zakresie sformułowali oni mianowicie pogląd, że uprawnienia przyznane na mocy tego przepisu nie są nieograniczone, gdyż nie wynika z nich upoważnienie do zrzeczenia się na rzecz instytucji międzynarodowych tożsamości obowiązującego porządku konstytucyjnego poprzez złamanie jego podstawowych ram, czyli do samej jego struktury. Jak podkreślili, odnosi się to w szczególności do aktów prawnych instytucji międzynarodowej, które, w wyniku odpowiedniej wykładni lub rozwoju prawa traktatowego, podważyłyby istotne, strukturalne części Ustawy Zasadniczej, obejmujące zasady prawne leżące u podstaw przepisów Ustawy Zasadniczej o prawach podstawowych⁸.

3. Wyrok Federalnego Trybunału z dnia 12 października 1993 r. w sprawie Traktatu z Maastricht

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 października 1993 r., 2 BvR 2134, 2159/92, w sprawie Traktatu z Maastricht⁹ był następstwem skarg konstytucyjnych złożonych przez niemieckiego obywatela oraz przez członków Parlamentu Europejskiego wybranych w Republice Federalnej Niemiec (posłowie ci skorzystali ze swoich konstytucyjnych praw, działając w trybie przewidzianym dla obywateli). Przedmiotem zaskarżenia objęto ustawę zatwierdzającą Traktat o Unii Europejskiej oraz ustawę zmieniającą Ustawę Zasadniczą.

⁸ „Die Ermächtigung auf Grund des Art. 24 Abs. 1 GG ist indessen nicht ohne verfassungsrechtliche Grenzen. Die Vorschrift ermächtigt nicht dazu, im Wege der Einräumung von Hoheitsrechten für zwischenstaatliche Einrichtungen die Identität der geltenden Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland durch Einbruch in ihr Grundgefüge, in die sie konstituierenden Strukturen, aufzugeben (zu vergleichbaren Grenzen der italienischen Verfassung und der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs vgl. A. La Pergola und P. Del Duca, Community Law, International Law and the Italian Constitution, in The American Journal of International Law, vol. 79 (1985), S. 598 ff., S. 609 ff.). Dies gilt namentlich für Rechtssetzungsakte der zwischenstaatlichen Einrichtung, die, gegebenenfalls zufolge entsprechender Auslegung oder Fortbildung des zugrundeliegenden Vertragsrechts, wesentliche Strukturen des Grundgesetzes aushöhlten. Ein unverzichtbares, zum Grundgefüge der geltenden Verfassung gehörendes Essentiale sind jedenfalls die Rechtsprinzipien, die dem Grundrechtsteil des Grundgesetzes zugrundeliegen (vgl. BVerfGE 37, 271 <279 f.>; 58, 1). Art. 24 Abs. 1 GG gestattet nicht vorbehaltlos, diese Rechtsprinzipien zu relativieren. Sofern und soweit mithin einer zwischenstaatlichen Einrichtung im Sinne des Art. 24 Abs. 1 GG Hoheitsgewalt eingeräumt wird, die im Hoheitsbereich der Bundesrepublik Deutschland den Wesensgehalt der vom Grundgesetz anerkannten Grundrechte zu beeinträchtigen in der Lage ist, muß, wenn damit der nach Maßgabe des Grundgesetzes bestehende Rechtsschutz entfallen soll, statt dessen eine Grundrechtsgeltung gewährleistet sein, die nach Inhalt und Wirksamkeit dem Grundrechtsschutz, wie er nach dem Grundgesetz unabdingbar ist, im wesentlichen gleichkommt. Dies wird in aller Regel einen Individualrechtsschutz durch unabhängige Gerichte gebieten, die mit hinlänglicher Gerichtsbarkeit, insbesondere mit einer dem Rechtsschutzbegehren angemessenen Prüfungs- und Entscheidungsmacht über tatsächliche und rechtliche Fragen ausgerüstet sind, auf Grund eines gehörigen Verfahrens entscheiden, das rechtliches Gehör, dem Streitgegenstand angemessene Angriffs- und Verteidigungsmittel und frei gewählten, kundigen Beistand ermöglicht und deren Entscheidungen gegebenenfalls die Verletzung eines Grundrechts sachgerecht und wirksam sanktionieren“).

⁹ BVerfGE t. 89, s. 155 i n.

Pierwszy ze skarżących zarzucił naruszenie jego praw podstawowych i gwarancji udzielonych na podstawie art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 9 ust. 1 w związku z art. 21 ust. 1 zdanie drugie, art. 12 ust. 1, art. 14 ust. 1, art. 38 ust. 1 oraz z art. 20 ust. 4 w związku z art. 93 ust. 1 pkt 4a UZ. Zajmując takie stanowisko, stwierdził on m. in., że rozwiązania zawarte w Traktacie z Maastricht¹⁰ naruszają jego prawo wynikające z art. 38 Konstytucji, który przyznaje każdemu obywatelowi prawo do demokratycznie legitymowanej reprezentacji w niemieckim Bundestagu oraz jego prawo do udziału w sprawowaniu władzy państwowej (art. 20 ust. 2 zdanie 2 UZ). Jak dowodził, prawo to doznaje znaczącego ograniczenia ze względu na fakt, że Traktat „przenosi” podstawowe kompetencje Niemieckiego Bundestagu na organy Wspólnot Europejskich, a nawet przyznaje Unii na podstawie art. F ust. 3 TUE kompetencję pozwalającą na tworzenie dla siebie nowych, dodatkowych kompetencji. W efekcie, po rozszerzeniu uprawnień wspólnoty na mocy Traktatu władza państwowa w Niemczech nie będzie już zasadniczo sprawowana przez wybranych przedstawicieli całego narodu niemieckiego w niemieckim Bundestagu, a tym samym przez naród niemiecki. Obok tego skarżący podniósł również zarzut deficytu demokratycznego, który wiąże się z wprowadzeniem nowych regulacji traktatowych. Zwrócił on mianowicie uwagę, że na poziomie wspólnotowym organem ustawodawczym jest Rada (czyli rządy i, w istocie, szefowie rządów), a Parlament Europejski pełni zasadniczo jedynie funkcję doradczą. Zdaniem skarżącego, tak skonstruowany mechanizm decyzyjny stoi w kontrze do zasady demokratyzmu i sprzeciwia się zarazem logicznemu założeniu, że organy administracyjne odpowiedzialne za wykonywanie prawa nie powinny go tworzyć. Jego niezadowolenie wywoływał też fakt, że wystarczającego udziału w wspólnotowych procesach legislacyjnych nie mają również parlamenty narodowe¹¹.

Podobny tok myślenia zaprezentowali składający skargę posłowie. W swoim stanowisku stwierdzili oni m. in., że ustawa ratyfikująca Traktat o Unii Europejskiej prowadzi do takich zmian w Ustawie Zasadniczej, które nie są dopuszczalne ze względu na obowiąz-

¹⁰ Traktat o Unii Europejskiej (TUE).

¹¹ „Der Beschwerdeführer zu 1. trägt vor, er sei in seinem Recht aus Art. 38 GG verletzt, das jedem Bürger ein Recht auf demokratisch legitimierte Vertretung im Deutschen Bundestag gewähre und sein Recht auf Teilhabe an der Ausübung der Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) schütze. Dieses Teilhaberecht werde dadurch substantiell vermindert, daß der Unions-Vertrag wesentliche Kompetenzen des Deutschen Bundestages auf Organe der Europäischen Gemeinschaften „übertrage“ und der Union in Art. F Abs. 3 EUV sogar eine Kompetenz-Kompetenz einräume, die sie dazu benutzen könne, beliebige weitere Kompetenzen an sich zu ziehen. Nach dieser Erweiterung der Kompetenzen der Gemeinschaft werde Staatsgewalt in Deutschland nicht mehr wesentlich von den gewählten Vertretern des ganzen deutschen Volkes im Deutschen Bundestag und damit nicht mehr vom deutschen Volk ausgeübt. Zudem werde Art. 38 GG auch wegen eines Demokratiedefizits auf der Gemeinschaftsebene verletzt. Der eigentliche Gesetzgeber in der Europäischen Union sei der Rat, also die Regierungen und der Sache nach die Regierungschefs; das Europäische Parlament habe im wesentlichen nur eine beratende Funktion. Damit würden das demokratische Prinzip und das Erfordernis der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung in ihr Gegenteil verkehrt, weil die Verwaltung, die die Gesetze vollziehe, sich die Gesetze selbst gebe. Dieser Mangel werde auch nicht durch eine ausreichende Mitwirkung der mitgliedstaatlichen Parlamente an der Rechtsetzung auf der Ebene der Gemeinschaft kompensiert”.

wanie zawartego w niej art. 79 ust. 3. Podkreślili też, że Traktat o Unii Europejskiej w szerokim zakresie pozbawia Bundestag kompetencji ustawodawczych i przenosi je na organy władzy wykonawczej, czym przyczynia się do ograniczenia zasady państwa demokratycznego oraz zasady trójpodziału władzy¹². Dodatkowo zauważyli, że rosnące zadania i odpowiedzialność wspólnoty wykraczają poza dotychczasową wspólnotę gospodarczą, obejmując wszystkie sprawy istotne dla struktury państwa. Z tego względu, ich zdaniem, ustawodawca, decydując się na ustawę ratyfikującą Traktat, uzurpował sobie uprawnienia, do których uprawniony był tylko niemiecki naród, jako podmiot władzy konstytucyjnej¹³.

Ustosunkowując się do wniesionych skarg, Federalny Trybunał Konstytucyjny nie podzielił w pełni argumentacji przedstawionej przez skarżących, choć nie odmówił im też częściowo racji. W wydanym orzeczeniu Trybunał zaznaczył, że wprowadzie w świetle art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej wykonywanie władzy państwowej należy wywodzić z woli narodu niemieckiego, jednak nie oznacza to, że działania te mogą przyjmować jedną konkretną formę. Dla uznania, czy owa władza jest wykonywana w zgodzie z Konstytucją, decydujące znaczenie ma osiągnięcie dostatecznie efektywnego poziomu legitymizacji demokratycznej. Rozwijając ten myśl, sędziowie orzekający wysunęli twierdzenie, że skoro Republika Federalna Niemiec staje się członkiem wspólnoty państw uprawnionych do samodzielnego działania i przyznaje tej wspólnotie wykonywanie samodzielných suwerenných kompetencji – a przecież jedno i drugie jest wyraźnie dozwolone przez Ustawę Zasadniczą dla realizacji zjednoczonej Europa (art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) – to demokratyczna legitymacja jej władz państwowych nie

¹² „Nach Auffassung der Beschwerdeführer zu 2. verstößt das Zustimmungsgesetz zum Unions-Vertrag gegen Fundamentalprinzipien des Grundgesetzes, die nach Art. 79 Abs. 3 GG jeder Verfassungsänderung entzogen seien; dagegen eröffne Art. 20 Abs. 4 GG i.V.m. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde. Das Demokratieprinzip und die vom Rechtsstaatsprinzip geforderte Gewaltenteilung seien verletzt, wenn der Unions- Vertrag weite Bereiche der Gesetzgebung und die Regelung fundamentaler Sachfragen dem Bundestag entziehe und auf die Exekutive verlagere. Die Rechtsetzung der Gemeinschaft sei Sache des Rates und der Kommission als Teilen der Exekutive; das Europäische Parlament sei kein Gesetzgeber. Anders als der Bundestag besitze der „EG-Gesetzgeber“ keine unmittelbare demokratische Legitimation auf Gemeinschaftsebene, sondern leite diese aus der mittelbaren demokratischen Legitimation ab, die den Regierungsmitgliedern in den Mitgliedstaaten zukomme”.

¹³ „Daneben sei die ebenfalls gemäß Art. 79 Abs. 3 GG der Verfassungsänderung entzogene Existenz der Bundesrepublik Deutschland als unabhängiger, souveräner Staat bei Inkrafttreten des Unions-Vertrags bedroht, denn dieser bewirke einen neuen Integrationsschritt, der die Entwicklung zur schleichenden Herstellung eines europäischen Bundesstaates unwiderruflich einleite. Mit der Schaffung der Währungsunion würden zudem Sachzwänge geschaffen, die den Weg in die Europäische Union faktisch unumkehrbar machten. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Gemeinschaft würden über die bisherige Wirtschaftsgemeinschaft hinaus auf alle für ein staatliches Gebilde maßgeblichen Materien ausgeweitet. Der Gesetzgeber maße sich damit Befugnisse an, die nur dem Volk als Subjekt der verfassungsgebenden Gewalt zustünden. Wenn es demnach um die Verteidigung des jeder Verfassungsänderung entzogenen Verfassungskerns gehe, stehe jedem Deutschen ein „Recht auf Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung“ gemäß Art. 20 Abs. 4 GG zu. Die Erwähnung des Widerstandsrechts unter den verfassungsbeschwerdefähigen Rechten des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG bedeute nicht nur, daß das Widerstandsrecht als solches „eingeklagt“ werden könne - was praktisch weitgehend sinnlos sei -, sondern eröffne vielmehr die Verfassungsbeschwerde als Möglichkeit „anderer Abhilfe“, die einer Ausübung des Widerstandsrechts und so der Gefahr eines Bürgerkriegs entgegenwirke”.

może sięgać tak daleko, jak legitymacja państwa niezaangażowanego w tego rodzaju współpracę międzynarodową. W przypadku przyznania suwerennych praw organizacjom ponadnarodowym, wybrany przez obywateli organ przedstawicielski, czyli niemiecki Bundestag, a wraz z nim uprawnieni do głosowania obywatele, siłą rzeczy tracą wpływ na kształtowanie woli politycznej i proces decyzyjny. Każde przystąpienie do wspólnoty międzynarodowej oznacza, że członek takiej wspólnoty jest związany jej decyzjami, choć oczywiście państwo członkowskie – a wraz z nim jego obywatele – zyskuje także możliwość wywierania wpływu poprzez udział w formowaniu woli do realizacji wspólnych – a więc także własnych – celów. Ta otwartość na więzi łączące wspólnotę międzynarodową jest nieodłączną cechą państwa demokratycznego, które – jak zakłada preambuła Ustawy Zasadniczej i wyraźnie regulują art. 23 i 24 UZ – staje się równoprawnym członkiem instytucji międzynarodowej i ma udział w rozwoju Unii Europejskiej¹⁴. Zasada demokracji nie stoi zatem na przeszkodzie uczestnictwa

¹⁴ „Wird die Bundesrepublik Deutschland Mitglied einer zu eigenem hoheitlichen Handeln befähigten Staatengemeinschaft und wird dieser Staatengemeinschaft die Wahrnehmung eigenständiger Hoheitsbefugnisse eingeräumt - beides wird durch das Grundgesetz für die Verwirklichung eines vereinten Europas ausdrücklich zugelassen (Art. 23 Abs. 1 GG) -, kann insoweit demokratische Legitimation nicht in gleicher Form hergestellt werden wie innerhalb einer durch eine Staatsverfassung einheitlich und abschließend geregelten Staatsordnung. Werden supranationalen Organisationen Hoheitsrechte eingeräumt, verliert das vom Volk gewählte Repräsentationsorgan, der Deutsche Bundestag, und mit ihm der wahlberechtigte Bürger notwendig an Einfluß auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Jeder Beitritt zu einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft hat zur Folge, daß das Mitglied einer solchen Gemeinschaft an deren Entscheidungen gebunden ist. Der Mitgliedstaat - und mit ihm seine Bürger - gewinnt freilich auch Einflußmöglichkeiten durch die Beteiligung an einer Willensbildung der Gemeinschaft zur Verfolgung gemeinsamer - und damit auch eigener - Zwecke, deren Ergebnis für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist und deshalb auch die Anerkennung der eigenen Bindung voraussetzt. Diese Offenheit für Bindungen in der Völkerrechtsgemeinschaft und in dem engeren Rechtsverbund einer zwischenstaatlichen Gemeinschaft ist in einem demokratischen Staat angelegt, der - wie es die Präambel des Grundgesetzes voraussetzt und die Art. 23 und 24 GG ausdrücklich regeln - als gleichberechtigtes Glied in zwischenstaatlichen Einrichtungen und insbesondere bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirken will. Die Mitgliedstaaten sind an der Willensbildung des Staatenverbundes nach dessen Organisations- und Verfahrensrecht beteiligt, dann aber an die Ergebnisse dieser Willensbildung gebunden, unabhängig davon, ob sich diese Ergebnisse gerade auf ihre eigene Beteiligung zurückführen lassen oder nicht. Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen hat zur Folge, daß deren Wahrnehmung nicht mehr stets vom Willen eines Mitgliedstaates allein abhängt. Hierin eine Verletzung des grundgesetzlichen Demokratieprinzips zu sehen, widerspräche nicht nur der Integrationsoffenheit des Grundgesetzes, die der Verfassungsgeber des Jahres 1949 gewollt und zum Ausdruck gebracht hat; es lege auch eine Vorstellung von Demokratie zugrunde, die jeden demokratischen Staat jenseits des Einstimmigkeitsprinzips integrationsunfähig machte. Die Einstimmigkeit als durchgängiges Erfordernis setzte zwangsläufig den partikularen Willen über den der zwischenstaatlichen Gemeinschaft selbst und stellte eine solche Gemeinschaft damit schon strukturell in Frage. Ein solches Ergebnis ist nach Wortlaut und Sinn in Art. 23 und 24 GG nicht angelegt. Die Einräumung von Hoheitsbefugnissen, zu der die genannten Artikel ermächtigen, setzt einen Gesetzesbeschluß voraus; das Erfordernis eines Gesetzes (Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 24 Abs. 1 GG) weist die politische Verantwortung für die Einräumung von Hoheitsrechten dem Bundestag - zusammen mit dem Bundesrat - als der nationalen Repräsentativkörperschaft zu; er hat die mit einer solchen Zustimmung verbundenen weittragenden Folgen, nicht zuletzt auch für die Kompetenzen des Bundestages selbst, zu erörtern und über sie zu entscheiden. Im Zustimmungsgesetz zum Beitritt zu einer Staatengemeinschaft ruht die demokratische Legitimation sowohl der Existenz der Staatengemeinschaft selbst als auch ihrer Befugnisse zu Mehrheitsentscheidungen, die die Mitgliedstaaten binden. Allerdings findet das Mehrheitsprinzip gemäß dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme eine Grenze in den Verfassungsprinzipien und elementaren Interessen der Mitgliedstaaten”.

Republiki Federalnej Niemiec w ramach zorganizowanej ponadnarodowo wspólnoty między-państwowej, ale wymaga w tym przypadku zapewnienia legitymacji udzielanej przez naród. Jeżeli związek państw demokratycznych wykonuje suwerenne zadania, to jego uprawnienia w tym zakresie muszą być demokratycznie legitymizowane przez narody państw członkowskich za pośrednictwem parlamentów narodowych, jak też za pośrednictwem wybieralnego przez obywateli państw członkowskich Parlamentu Europejskiego¹⁵.

Federalny Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że przekazanie władzy na rzecz wspólnoty nie może oznaczać pozbawienia państw członkowskich kompetencji decyzyjnych. Jego zdaniem państwa winny nadal działać w obszarach, w których poszczególne narody mogą się rozwijać i wyrażać swą wolę w procesie podejmowania decyzji politycznych. Stąd zadania i uprawnienia o znacznej wadze winny pozostać w niemieckim Bundestagu¹⁶.

Dodatkowo Trybunał zauważył, że realizowanie władzy przez grupę państw, taką jak Unia Europejska, opiera się na upoważnieniach państw, które pozostają suwerenne, i które działają za pośrednictwem swoich rządów na obszarze międzypaństwowym, a tym samym

¹⁵ „Das Demokratieprinzip hindert mithin die Bundesrepublik Deutschland nicht an einer Mitgliedschaft in einer - supranational organisierten - zwischenstaatlichen Gemeinschaft. Voraussetzung der Mitgliedschaft ist aber, daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb eines Staatenverbundes gesichert ist. Die Europäische Union ist nach ihrem Selbstverständnis als Union der Völker Europas (Art. A Abs. 2 EUV) ein auf eine dynamische Entwicklung angelegter (vgl. etwa Art. B Abs. 1 letzter Gedankenstrich; Art. C Abs. 1 EUV) Verbund demokratischer Staaten; nimmt er hoheitliche Aufgaben wahr und übt dazu hoheitliche Befugnisse aus, sind es zuvörderst die Staatsvölker der Mitgliedstaaten, die dies über die nationalen Parlamente demokratisch zu legitimieren haben. Indessen wächst mit dem Ausbau der Aufgaben und Befugnisse der Gemeinschaft die Notwendigkeit, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein europäisches Parlament hinzutreten zu lassen, von der ergänzend eine demokratische Abstützung der Politik der Europäischen Union ausgeht. Mit der durch den Vertrag von Maastricht begründeten Unionsbürgerschaft wird zwischen den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten ein auf Dauer angelegtes rechtliches Band geknüpft, das zwar nicht eine der gemeinsamen Zugehörigkeit zu einem Staat vergleichbare Dichte besitzt, dem bestehenden Maß existentieller Gemeinsamkeit jedoch einen rechtlich verbindlichen Ausdruck verleiht (vgl. insbesondere Art. 8 b Abs. 1 und 2 EGV). Die von den Unionsbürgern ausgehende Einflußnahme kann in dem Maße in eine demokratische Legitimation der europäischen Institutionen münden, in dem bei den Völkern der Europäischen Union die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind. Demokratie, soll sie nicht lediglich formales Zurechnungsprinzip bleiben, ist vom Vorhandensein bestimmter vorrechtlicher Voraussetzungen abhängig, wie einer ständigen freien Auseinandersetzung zwischen sich begegnenden sozialen Kräften, Interessen und Ideen, in der sich auch politische Ziele klären und wandeln (vgl. BVerfGE 5, 85; 69, 315) und aus der heraus eine öffentliche Meinung den politischen Willen verformt. Dazu gehört auch, daß die Entscheidungsverfahren der Hoheitsgewalt ausübenden Organe und die jeweils verfolgten politischen Zielvorstellungen allgemein sichtbar und verstehbar sind, und ebenso, daß der wahlberechtigte Bürger mit der Hoheitsgewalt, der er unterworfen ist, in seiner Sprache kommunizieren kann”.

¹⁶ „Vermitteln die Staatsvölker - wie gegenwärtig - über die nationalen Parlamente demokratische Legitimation, sind mithin der Ausdehnung der Aufgaben und Befugnisse der Europäischen Gemeinschaften vom demokratischen Prinzip her Grenzen gesetzt. Jedes der Staatsvölker ist Ausgangspunkt für eine auf es selbst bezogene Staatsgewalt. Die Staaten bedürfen hinreichend bedeutsamer eigener Aufgabenfelder, auf denen sich das jeweilige Staatsvolk in einem von ihm legitimierten und gesteuerten Prozeß politischer Willensbildung entfalten und artikulieren kann, um so dem, was es - relativ homogen - geistig, sozial und politisch verbindet (vgl. hierzu H. Heller, Politische Demokratie und soziale Homogenität, Gesammelte Schriften, 2. Band, 1971, S. 421 [427 ff.]), rechtlichen Ausdruck zu geben. Aus alledem folgt, daß dem Deutschen Bundestag Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen”.

kontrolują integrację. W ten sposób państwo zachowuje wpływ na procesy decyzyjne zachodzące w Unii Europejskiej, czyniąc to poprzez organ mianowany przez rząd, podlegający demokratycznej kontroli¹⁷.

Ważną częścią wypowiedzi Trybunału był także pogląd o niedopuszczalności przekraczania przez organy wspólnotowe. W poświęconym temu zagadnieniu fragmencie wyroku można przeczytać, że niemożliwe jest, by Wspólnota Europejska przekształciła się w unię polityczną o trudnych do określenia z góry suwerennych prawach. Argumentem było tu przekonanie, że Traktat o Unii przyjmuje i potwierdza zasadę przyznania kompetencji, która wyklucza stosowanie przez organy unijne doktryny „Kompetenz-Kompetenz” (zakładającej, że skoro UE nie jest suwerennym państwem, to nie posiada kompetencji do określania własnych kompetencji. Wynika z niej absolutny zakaz działania organów unijnych poza powierzonymi im kompetencjami, tj. *ultra vires*)¹⁸.

Jeszcze inna istotna teza, jaką zawierało omawiane orzeczenie, wskazywała, że w postanowieniach Traktatu o Unii Europejskiej rysuje się zasadnicze rozróżnienie między wykonywaniem ograniczonej suwerennej władzy a zmianą Traktatu, a to oznacza, że wykładnia zawartych w nim norm kompetencyjnych, leżąca w gestii instytucji i organów unijnych,

¹⁷ „Die Wahrnehmung von Hoheitsgewalt durch einen Staatenverbund wie die Europäische Union gründet sich auf Ermächtigungen souverän bleibender Staaten, die im zwischenstaatlichen Bereich regelmäßig durch ihre Regierungen handeln und dadurch die Integration steuern. Sie ist daher primär gouvernemental bestimmt. Soll eine solche Gemeinschaftsgewalt auf der von dem je einzelnen Volk vermittelten, insofern demokratischen Willensbildung beruhen, setzt das voraus, daß sie von einem Organ ausgeübt wird, das von den mitgliedstaatlichen Regierungen beschickt wird, die ihrerseits demokratischer Kontrolle unterstehen. Auch der Erlaß europäischer Rechtsnormen darf - unbeschadet der Notwendigkeit einer demokratischen Kontrolle der Regierungen - in größerem Umfang bei einem von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten, also exekutiv besetzten Organ, liegen, als dies im staatlichen Bereich verfassungsrechtlich hinnehmbar wäre”.

¹⁸ „Der Unions-Vertrag genügt den Bestimmtheitsanforderungen, weil er den künftigen Vollzugsverlauf, also die mögliche Inanspruchnahme der eingeräumten Hoheitsbefugnisse, hinreichend voraussehbar normiert (vgl. BVerfGE 58, 1; 68, 1); das begründet die parlamentarische Verantwortbarkeit des Zustimmungsgesetzes. Die Besorgnis des Beschwerdeführers, die Europäische Gemeinschaft werde aufgrund ihrer weit gesteckten Ziele ohne erneute parlamentarische Rechtsanwendungsbefehle sich zu einer politischen Union mit nicht vorausbestimmbaren Hoheitsrechten entwickeln können, ist nicht begründet. Der Unions-Vertrag nimmt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, das schon bisher für die Europäischen Gemeinschaften galt, auf und bekräftigt es (a); dieses Prinzip wird durch Art. F Abs. 3 EUV, der keine Kompetenz-Kompetenz begründet, nicht in Frage gestellt (b); die Möglichkeiten für die Zuweisung weiterer Aufgaben und Befugnisse an Europäische Union und Europäische Gemeinschaft sind durch hinreichend bestimmte Regelungen begrenzt (c); auch soweit die Entwicklung zur Europäischen Währungsunion geregelt wird, ist dies hinreichend voraussehbar normiert (d, e, f). Nach Art. B Abs. 2 EUV werden die Ziele der Union nach Maßgabe des Vertrages entsprechend den darin enthaltenen Bedingungen und der darin vorgesehenen Zeitfolge verwirklicht. Das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und der Gerichtshof dürfen nach Art. E EUV nur tätig werden, wenn und soweit eine vertragliche Ermächtigungsnorm ihnen Kompetenzen und Befugnisse verleiht. Der Europäische Rat ist gemäß Art. D EUV darauf beschränkt, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festzulegen. Werden Rechtssetzungsakte erforderlich, muß auf die bestehenden vertraglichen Ermächtigungsgrundlagen zurückgegriffen werden”.

nie może skutkować rozszerzeniem Traktatu; taka interpretacja uprawnień nie miałaby wiążącego skutku dla Niemiec¹⁹.

Trybunał stwierdził też, że akty szczególnego organu publicznego organizacji ponadnarodowej, odrębnego od władzy państwowej państw członkowskich, mają ochronę praw podstawowych w Niemczech. Wpływają tym samym na gwarancje Ustawy Zasadniczej i służące ich realizacji zadania Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Założeniem przy tym jest, że Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawuje jurysdykcję w zakresie stosowania pochodnego prawa wspólnotowego w Niemczech w ramach „stosunku współpracy” z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości²⁰.

4. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie Traktatu z Lizbony

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r., 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09²¹ był efektem koń-

¹⁹ „Indem die Gründungsverträge den Europäischen Gemeinschaften einerseits in umgrenzten Tatbeständen Hoheitsrechte einräumen, andererseits die Vertragsänderung - in einem regelmäßigen und auch in einem vereinfachten Verfahren - regeln, hat diese Unterscheidung auch Bedeutung für die zukünftige Handhabung der Einzelermächtigungen. Wenn eine dynamische Erweiterung der bestehenden Verträge sich bisher auf eine großzügige Handhabung des Art. 235 EWGV im Sinne einer „Vertragsabrundungskompetenz“, auf den Gedanken der inhärenten Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften („implied powers“) und auf eine Vertragsauslegung im Sinne einer größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse („effet utile“) gestützt hat (vgl. Zuleeg, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlmann, EWG-Vertrag, 4. Aufl. 1991, Art. 2 Rdnr. 3), so wird in Zukunft bei der Auslegung von Befugnisnormen durch Einrichtungen und Organe der Gemeinschaften zu beachten sein, daß der Unions-Vertrag grundsätzlich zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf; eine solche Auslegung von Befugnisnormen würde für Deutschland keine Bindungswirkung entfalten”.

²⁰ „Eine ins Gewicht fallende Minderung der Grundrechtsstandards ist damit nicht verbunden. Das Bundesverfassungsgericht gewährleistet durch seine Zuständigkeit (vgl. BVerfGE 37, 271; 73, 339), daß ein wirksamer Schutz der Grundrechte für die Einwohner Deutschlands auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaften generell sichergestellt und dieser dem vom Grundgesetz als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz im wesentlichen gleich zu achten ist, zumal den Wesensgehalt der Grundrechte generell verbürgt. Das Bundesverfassungsgericht sichert so diesen Wesensgehalt auch gegenüber der Hoheitsgewalt der Gemeinschaft (vgl. BVerfGE 73, 339). Auch Akte einer besonderen, von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten geschiedenen öffentlichen Gewalt einer supranationalen Organisation betreffen die Grundrechtsberechtigten in Deutschland. Sie berühren damit die Gewährleistungen des Grundgesetzes und die Aufgaben des Bundesverfassungsgerichts, die den Grundrechtsschutz in Deutschland und insoweit nicht nur gegenüber deutschen Staatsorganen zum Gegenstand haben (Abweichung von BVerfGE 58, 1). Allerdings übt das Bundesverfassungsgericht seine Gerichtsbarkeit über die Anwendbarkeit von abgeleitetem Gemeinschaftsrecht in Deutschland in einem „Kooperationsverhältnis“ zum Europäischen Gerichtshof aus, in dem der Europäische Gerichtshof den Grundrechtsschutz in jedem Einzelfall für das gesamte Gebiet der Europäischen Gemeinschaften garantiert, das Bundesverfassungsgericht sich deshalb auf eine generelle Gewährleistung der unabdingbaren Grundrechtsstandards (vgl. BVerfGE 73, 339) beschränken kann”.

²¹ BVerfGE t. 123, s. 267 i n. Podstawę do omówienia tego orzeczenia stanowiło tłumaczenie zamieszczone na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12505868820.pdf> (dostęp: 08.08.2022). Pozostałe tłumaczenia na język polski pochodzą od Autora niniejszego opracowania.

cowym postępowania, w ramach którego rozpatrzone zostały łącznie wnioski organów oraz skargi konstytucyjne obywateli dotyczące ratyfikacji traktatu lizbońskiego²². Przedmiotem rozstrzygnięcia uczyniono tutaj konkretnie kwestię zgodności Konstytucji z niemiecką ustawą zatwierdzającą Traktat z Lizbony oraz – częściowo – niemieckimi ustawami towarzyszącymi: ustawą zmieniającą Ustawę Zasadniczą (art. 23, 45 i 93) (w owym czasie już ją ogłoszono, ale jeszcze nie wprowadzono do porządku prawnego) oraz ustawą o rozszerzeniu i wzmocnieniu praw Bundestagu i Bundesratu w sprawach dotyczących Unii Europejskiej (wtedy jeszcze nieogłoszonej).

Wskazane orzeczenie zawierało szereg ważnych tez, w których Federalny Trybunał Konstytucyjny zaakcentował bardzo jasno swój sceptyczny stosunek względem koncepcji wyższości prawa unijnego nad niemiecką Ustawą Zasadniczą. Jego treść zdeterminowało pytanie o wzajemną relację, jaka zachodzi między przewidzianym w konstytucji systemem demokratycznym na poziomie państwowym a niezależnym wykonywaniem władzy na szczeblu unijnym. Kluczowe było ustalenie, co dla konstytucji oznaczają strukturalne problemy Unii Europejskiej, tj. wzrost władzy politycznej i związane z tym tendencje zmierzające ku federalizacji i jednocześnie pozostawanie organizacją międzynarodową opartą na zasadzie równości państw²³.

Trybunał wyraźnie zaznaczył w swojej wypowiedzi, że dopóki nie powstanie zjednoczony naród europejski, zdolny do legitymizowania władzy na poziomie Unii, dopóty podmiotami decyzyjnymi władzy publicznej pozostaną europejskie narody. Zauważył też, że przystąpienie Niemiec do państwa federalnego wymagałoby przyjęcia nowej konstytucji, deklarującej wyraźne zrzeczenie się suwerenności państwowej, i że Unia Europejska nadal stanowi związek państw oparty na prawie międzynarodowym i wspierany ich suwerennie wyrażaną wolą. Stąd – jak podkreślił – główna odpowiedzialność za integrację europejską spoczywa w rękach krajowych organów konstytucyjnych działających w imieniu narodów. Zdaniem Trybunału wraz z rosnącymi uprawnieniami i wobec pogłębiającej się niezależności organów Unii koniecznością stają się zabezpieczenia mające na celu respektowanie traktatowej zasady ograniczonego

²² Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).

²³ „Zentrale Gesichtspunkte des Urteils im Überblick Das Urteil konzentriert sich auf den Zusammenhang zwischen dem vom Grundgesetz vorgeschriebenen demokratischen System auf Bundesebene und dem erreichten Niveau selbständiger Herrschaftsausübung auf europäischer Ebene. Das Strukturproblem der Europäischen Union wird in den Mittelpunkt der Verfassungsprüfung gestellt: Der Umfang politischer Gestaltungsmacht der Union ist - nicht zuletzt durch den Vertrag von Lissabon - stetig und erheblich gewachsen, so dass inzwischen in einigen Politikbereichen die Europäische Union einem Bundesstaat entsprechend - staatsanalog - ausgestaltet ist. Demgegenüber bleiben die internen Entscheidungs- und Ernennungsverfahren überwiegend völkerrecht-sanalog dem Muster einer internationalen Organisation verpflichtet; die Europäische Union ist weiterhin im Wesentlichen nach dem Grundsatz der Staatengleichheit aufgebaut” – komunikat prasowy Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Nr 72/2009 z dnia 30 czerwca 2009 r., <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2009/bvg09-072.html>. (dostęp: 08.08.2022).

przyznania Unii Europejskiej uprawnień kontrolowanych przez państwa członkowskie, jak też utrzymanie przestrzeni swobodnego działania państw członkowskich, niezbędnej dla rozwoju demokratycznego procesu decyzyjnego. W tym zakresie kluczowe jest w szczególności zagwarantowanie, aby odpowiedzialność za proces integracji europejskiej spoczywała na organach przedstawicielskich państw członkowskich²⁴. Twierdzenia te oparte zostały na przekonaniu, że: „Cel integracyjny wyznaczony narodowi niemieckiemu w preambule i w art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej nic nie mówi o ostatecznym charakterze politycznego kształtu Europy. Ustawa Zasadnicza w swoim art. 23 upoważnia do partycypacji w ponadnarodowym porządku kooperacyjnym, przyczyniającym się do trwania pokoju. To jednak nie obejmuje zobowiązania do demokratycznego samostanowienia na płaszczyźnie ponadnarodowej w sposób nieograniczony i w takich formach, jakie zostały zdefiniowane wewnątrzpaństwowo w Ustawie Zasadniczej dla federacji, oraz poprzez art. 28 ust. 1 zdanie 1 Ustawy Zasadniczej również dla krajów związkowych, lecz zezwala na odstępstwa od zasad organizacji demokracji wewnątrzpaństwowej, warunkowanych wymogami Unii Europejskiej, opartych na zasadzie równości państw i wynegocjowanych w umowach międzynarodowych”²⁵.

I dalej: „Warunkiem integracji jest wola wspólnego kształtowania oraz akceptacji autonomicznego wspólnotowego tworzenia woli. Integracja w wolnościowej wspólnocie z kolei ani nie wymaga podporządkowania odłączonego od ograniczeń konstytucyjnych i kontroli, ani też rezygnacji z własnej tożsamości. Ustawa Zasadnicza nie upoważnia organów działających na rzecz Niemiec, by poprzez przystąpienie do państwa federalnego zrezygnowały z prawa do samostanowienia narodu niemieckiego, przejawiającego się pod postacią suwe-

²⁴ „Solange im Rahmen einer europäischen Bundesstaatsgründung nicht ein einheitliches europäisches Volk als Legitimationssubjekt seinen Mehrheitswillen gleichheitsgerecht politisch wirksam formulieren kann, bleiben die in den Mitgliedstaaten verfassten Völker der Europäischen Union die maßgeblichen Träger der öffentlichen Gewalt, einschließlich der Unionsgewalt. Für den Beitritt zu einem europäischen Bundesstaat wäre in Deutschland eine Verfassungsneuschöpfung notwendig, mit der ein erklärter Verzicht auf die vom Grundgesetz gesicherte souveräne Staatlichkeit einherginge. Ein solcher Akt liegt hier nicht vor. Die Europäische Union stellt weiterhin einen völkerrechtlich begründeten Herrschaftsverband dar, der dauerhaft vom Vertragswillen souverän bleibender Staaten getragen wird. Die primäre Integrationsverantwortung liegt in der Hand der für die Völker handelnden nationalen Verfassungsorgane. Bei wachsenden Kompetenzen und einer weiteren Verselbständigung der Unionsorgane sind schritt haltende Sicherungen erforderlich, um das tragende Prinzip der begrenzten und von den Mitgliedstaaten kontrollierten Einzelermächtigung zu wahren. Auch sind eigene für die Entfaltung der demokratischen Willensbildung wesentliche Gestaltungsräume der Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration zu erhalten. Insbesondere ist zu gewährleisten, dass die Integrationsverantwortung durch die staatlichen Vertretungsorgane der Völker wahrgenommen werden kann” – komunikat prasowy Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Nr 72/2009 z dnia 30 czerwca 2009 r.

²⁵ „Das dem Deutschen Volk von der Präambel und von Art. 23 Abs. 1 des Grundgesetzes vorgegebene Integrationsziel sagt nichts über den endgültigen Charakter der politischen Verfasstheit Europas. Das Grundgesetz ermächtigt mit Art. 23 GG zur Beteiligung an einer friedensförderlichen supranationalen Kooperationsordnung. Dies schließt nicht die Verpflichtung ein, demokratische Selbstbestimmung auf der supranationalen Ebene uneingeschränkt in den Formen zu verwirklichen, die das Grundgesetz innerstaatlich für den Bund und über Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch für die Länder vorschreibt, sondern erlaubt Abweichungen von den Organisationsprinzipien innerstaatlicher Demokratie, die durch die Erfordernisse einer auf dem Prinzip der Staatengleichheit gründenden und völkervertraglich ausgehandelten Europäischen Union bedingt sind” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

renności Niemiec i potwierdzonego w traktatach międzynarodowych. Krok taki, ze względu na związane z nim nieodwołalne przeniesienie suwerenności na nowy podmiot legitymacji jest zastrzeżony wyłącznie dla bezpośrednio wyrażanej woli narodu niemieckiego”²⁶.

Następnie: „Obowiązująca konstytucja wskazuje inną drogę: dąży do włączenia Niemiec na równych prawach do systemów państw wzajemnego bezpieczeństwa, tak jak ma to miejsce w przypadku ONZ czy Paktu Północnoatlantyckiego (NATO) oraz uczestnictwo w zjednoczeniu europejskim. Art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej podkreśla, podobnie jak art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, że Republika Federalna Niemiec współuczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, zaprojektowanej jako związek państw, na który przeniesione zostają prawa zwierzchnie. Pojęcie związku obejmuje ścisłą, długotrwałą relację pozostających suwerennymi państw, sam związek na mocy traktatów pełni władzę zwierzchnią, której polityczny porządek podstawowy pozostaje w dyspozycji Państw Członkowskich, i w którym narody Państw Członkowskich, tzn. osoby z obywatelstwem Państw Członkowskich, pozostają podmiotami legitymacji demokratycznej”²⁷.

Mocno uwypuklone w tym orzeczeniu są uwagi poświęcone granicom kompetencji Unii Europejskiej i jej instytucji. Trybunał bardzo wyraźnie mówi o granicach tych kompetencji i kluczowej roli w ich wyznaczaniu państwa niemieckiego. Powiada on: „Zaufanie do konstruktywnej siły mechanizmu integracyjnego nie może być z powodów konstytucyjnych nieograniczone. Gdy w europejskim procesie prawo prymarne zostaje zmienione, lub gdy dochodzi do jego poszerzonej interpretacji, powstaje istotna dla prawa konstytucyjnego sytuacja napięcia w stosunku do zasady ograniczonych kompetencji przyznanych oraz do konstytucyjno-prawnej odpowiedzialności integracyjnej pojedynczego Państwa Członkowskiego. Gdy kompetencje ustawodawcze i administracyjne są przenoszone jedynie w sposób nieokreślony, albo w celu dynamicznego dalszego rozwoju, lub, gdy organy mogą na nowo ustalać kompetencje, dokonywać ich dopełniającego poszerzania lub merytorycznego rozciągnięcia, zachodzi nie-

²⁶ Integration setzt den Willen zur gemeinsamen Gestaltung und die Akzeptanz einer autonomen gemeinschaftlichen Willensbildung voraus. Integration in eine freiheitliche Gemeinschaft verlangt aber weder eine der verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung noch den Verzicht auf die eigene Identität. Das Grundgesetz ermächtigt die für Deutschland handelnden Organe nicht, durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben. Dieser Schritt ist wegen der mit ihm verbundenen unwiderruflichen Souveränitätsübertragung auf ein neues Legitimationssubjekt allein dem unmittelbar erklärten Willen des Deutschen Volkes vorbehalten” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

²⁷ „Die geltende Verfassung weist einen anderen Weg: Sie erstrebt die gleichberechtigte Eingliederung Deutschlands in Staatensysteme gegenseitiger Sicherheit wie das der Vereinten Nationen oder der Nordatlantikorganisation (NATO) und die Beteiligung an der europäischen Vereinigung. Art. 23 Abs. 1 GG unterstreicht ebenso wie Art. 24 Abs. 1 GG, dass die Bundesrepublik Deutschland an der Entwicklung einer als Staatenverbund konzipierten Europäischen Union mitwirkt, auf die Hoheitsrechte übertragen werden. Der Begriff des Verbundes erfasst eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker -- das heißt die staatsangehörigen Bürger -- der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

bezpieczeństwo przekroczenia wcześniej określonego programu integracyjnego i do działania poza własnymi upoważnieniami. Jest to poruszanie się na ścieżce, na której końcu stoi władza dysponencka dotycząca własnych podstaw traktatowych, to znaczy kompetencji zezwalającej na dysponowanie własnymi kompetencjami. Przekroczenie konstytucyjnej zasady ograniczonych kompetencji przekazanych oraz przysługujących Państwom Członkowskim koncepcyjnej odpowiedzialności za integrację, grozi tym, że organy Unii Europejskiej w sposób nieograniczony bez kontroli zewnętrznej, nawet takiej bardzo powściągliwej i rozumianej jako wyjątek, będą decydowały o tym, jak jest interpretowane prawo traktatowe”²⁸.

Dalej Trybunał uzasadnia: „Dlatego konstytucyjnie pożądane jest, by albo nie ustalać dynamicznych przepisów traktatowych o charakterze *in blanco*, albo, gdy mogą być jeszcze interpretowane w inny sposób, zachowujący krajową odpowiedzialność za integrację, podjąć stosowne wewnątrzpaństwowe zabezpieczenia w celu efektywnego przejmowania tej odpowiedzialności. Ustawa zatwierdzająca oraz wewnątrzpaństwowe ustawy towarzyszące muszą być w związku z powyższym tak sformułowane, by integracja europejska następowała nadal zgodnie z zasadą ograniczonych kompetencji przyznawanych, bez istnienia dla Unii Europejskiej możliwości przywłaszczenia sobie dużej kompetencji, lub do naruszenia odpornych na integrację tożsamości konstytucyjnych Państw Członkowskich. Dla przypadków granicznych dopuszczalnych jeszcze przez Konstytucję niemiecki ustawodawca w ustawach towarzyszących do wyrażonej zgody musi podjąć skuteczne środki zaradcze po to, by odpowiedzialność integracyjna organów prawodawczych mogła się wystarczająco rozwinąć”²⁹.

²⁸ „Das Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus kann allerdings von Verfassungen wegen nicht unbegrenzt sein. Wenn im europäischen Integrationsprozess das Primärrecht durch Organe verändert oder erweiternd ausgelegt wird, entsteht eine verfassungsrechtlich bedeutsame Spannungslage zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zur verfassungsrechtlichen Integrationsverantwortung des einzelnen Mitgliedstaates. Wenn Gesetzgebungs- oder Verwaltungszuständigkeiten nur unbestimmt oder zur dynamischen Fortentwicklung übertragen werden oder wenn die Organe Zuständigkeiten neu begründen, erweiternd abrunden oder sachlich ausdehnen dürfen, laufen sie Gefahr, das vorherbestimmte Integrationsprogramm zu überschreiten und außerhalb ihrer Ermächtigung zu handeln. Sie bewegen sich auf einem Pfad, an dessen Ende die Verfügungsgewalt über ihre vertraglichen Grundlagen steht, das heißt die Kompetenz, über ihre Kompetenzen zu disponieren. Eine Überschreitung des konstitutiven Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung und der den Mitgliedstaaten zustehenden konzeptionellen Integrationsverantwortung droht, wenn Organe der Europäischen Union unbeschränkt, ohne eine -- sei es auch nur sehr zurückgenommene und sich als exzeptionell verstehende -- äußere Kontrolle darüber entscheiden können, wie das Vertragsrecht ausgelegt wird” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

²⁹ „Es ist deshalb von Verfassungen wegen gefordert, entweder dynamische Vertragsvorschriften mit Blankettcharakter nicht zu vereinbaren oder, wenn sie noch in einer Weise ausgelegt werden können, die die nationale Integrationsverantwortung wahrt, jedenfalls geeignete innerstaatliche Sicherungen zur effektiven Wahrnehmung dieser Verantwortung zu treffen. Das Zustimmungsgesetz und die innerstaatliche Begleitgesetzgebung müssen demnach so beschaffen sein, dass die europäische Integration weiter nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung erfolgt, ohne dass für die Europäische Union die Möglichkeit besteht, sich der Kompetenz-Kompetenz zu bemächtigen oder die integrationsfeste Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, hier des Grundgesetzes, zu verletzen. Für Grenzfälle des noch verfassungsrechtlich Zulässigen muss der deutsche Gesetzgeber gegebenenfalls mit seinen die Zustimmung begleitenden Gesetzen wirksame Vorkehrungen dafür treffen, dass die Integrationsverantwortung der Gesetzgebungsorgane sich hinreichend entfalten kann” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

W nurcie rozważań szczególnie cenna jest uwaga, z której jasno wynika, że Federalny Trybunał Konstytucyjny ma możliwość kontroli działań *ultra vires* UE. W tym zakresie Trybunał wprost podkreśla, że: „Wewnątrz niemieckiej jurysdykcji musi być ponadto możliwe domaganie się w ramach kontroli tożsamości odpowiedzialności integracyjnej w przypadku widocznego przekroczenia granic przy korzystaniu z kompetencji przez Unię Europejską [...]”. Federalny Trybunał Konstytucyjny już otworzył w tym zakresie drogę dla kontroli *ultra vires*, która ma zastosowanie w przypadku przełamywania granic w korzystaniu z kompetencji przez organy wspólnotowe i unijne. Gdy nie sposób uzyskać ochrony prawnej na poziomie unijnym, wówczas Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy akt prawny organów i instytucji europejskich pozostaje w granicach praw zwierzchnich przyznanych na drodze ograniczonych kompetencji przyznanych, przestrzegając zawartej w prawie wspólnotowym i unijnym zasadę subsydiarności (art. 5 ust. 2 ToWE; art. 5 ust. 1 zdanie 2 oraz ust. 3 TUE-Lizbona) [...]. Ponadto Federalny Trybunał Konstytucyjny sprawdza, czy zachowana jest nienaruszalna fundamentalna zawartość tożsamości konstytucyjnej Ustawy Zasadniczej zgodnie z art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej (por. orzeczenie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego 113, 273). Wykonywanie tej kompetencji kontrolnej jest zgodne z zasadą otwartości Ustawy Zasadniczej na prawo europejskie, i dlatego nie jest sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE-Lizbona); z drugiej jednak strony uznane w art. 4 ust. 2 zdanie 1 TUE-Lizbona fundamentalne polityczne i konstytucyjne struktury suwerennych Państw Członkowskich nie mogą być zachowane przy postępującej integracji. Tak dalece prawne zapewnienie konstytucyjne i unijne krajowej tożsamości konstytucyjnej w europejskim obszarze prawa kroczą ze sobą ręką w rękę. Kontrola tożsamości umożliwia sprawdzenie, czy na skutek działania organów europejskich zostały naruszone zasady z art. 1 oraz art. 20 Ustawy Zasadniczej, określone jako nienaruszalne w art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Dzięki temu zostaje zapewnione, że nadrzędność stosowania prawa unijnego jest możliwa na mocy i w ramach kontynuowanego konstytucyjno-prawnego upoważnienia³⁰.

Rozwijając ten kierunek myślenia, dodaje: „Zarówno kontrola *ultra vires* jak i kontrola tożsamości mogą doprowadzić do tego, że prawo wspólnotowe, a w przyszłości prawo unijne, zostanie uznane w Niemczech jako nie mające zastosowania. W celu ochrony zdolności funkcjonalnej wspólnotowego porządku prawnego stosowanie prawa konstytucyjnego w formie otwartej na prawo europejskie, z uwzględnieniem wyrażonej w art. 100 ust. 1 Ustawy Zasadniczej myśli prawnej, żąda tego, by zarówno stwierdzenie *ultra vires* oraz stwierdzenie

³⁰ „Innerhalb der deutschen Jurisdiktion muss es zudem möglich sein, die Integrationsverantwortung im Fall von ersichtlichen Grenzüberschreitungen bei Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch die Europäische Union) [...]. Das Bundesverfassungsgericht hat hierfür bereits den Weg der Ultra-vires-Kontrolle eröffnet, die im Fall von Grenzdurchbrechungen bei der Inanspruchnahme von Zuständigkeiten durch Gemeinschafts- und

naruszenia tożsamości konstytucyjnej podlegały wyłącznie Federalnemu Trybunałowi Konstytucyjnemu. Kwestia, w jakiej konkretnej procedurze Federalny Trybunał Konstytucyjny może się zająć taką kontrolą, nie musi być w tym miejscu rozstrzygane. W rachubę wchodzi skorzystanie z już przewidzianego postępowania, wraz z abstrakcyjną (art. 93 ust. 1 nr 2 Ustawy Zasadniczej) i konkretną (art. 100 ust. 1 Ustawy Zasadniczej) kontrolą norm, spór o organy (art. 93 ust. 1 nr 1 Ustawy Zasadniczej), spór między federacją a krajami związkowymi (art. 93 ust. 1 nr 3 Ustawy Zasadniczej) oraz skarga konstytucyjna (art. 93 ust. 1 nr 4a Ustawy Zasadniczej). Wyobrażalne jest również stworzenie przez ustawodawcę dodatkowego postępowania dla Trybunału Konstytucyjnego, specjalnie skrojonego na potrzeby kontroli przekroczenia kompetencji i tożsamości, mającego na celu zabezpieczenie zobowiązania niemieckich organów do tego, by pojedyncze akty prawne przekraczające kompetencje lub naruszające tożsamość pozostawały w Niemczech bez zastosowania³¹.

W tym kontekście padały uwagi o potrzebie zachowania niemieckiej demokracji. Trybunał wskazywał, że: „Forma Unii Europejskiej w swoim rodzaju i zakresie przeniesienia praw zwierzchnich jak i w kształcie organizacyjnym i konstytucyjno-prawnym autonomicznie działającej władzy unijnej musi odpowiadać zasadom demokratycznym (art. 23 ust. 1, art. 20

Unionsorgan greift. Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht zu erlangen ist, prüft das Bundesverfassungsgericht, ob Rechtsakte der europäischen Organe und Einrichtungen sich unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 2 EGV; Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 EUV-Lissabon) in den Grenzen der ihnen im Wege der begrenzten Einzelermächtigung eingeräumten Hoheitsrechte halten [...]. Darüber hinaus prüft das Bundesverfassungsgericht, ob der unantastbare Kerngehalt der Verfassungsidentität des Grundgesetzes nach Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG gewahrt ist (vgl. BVerfGE 113, 273). Die Ausübung dieser verfassungsrechtlich radizierten Prüfungskompetenz folgt dem Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, und sie widerspricht deshalb auch nicht dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV-Lissabon); anders können die von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV-Lissabon anerkannten grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen souveräner Mitgliedstaaten bei fortschreitender Integration nicht gewahrt werden. Insoweit gehen die verfassungs- und die unionsrechtliche Gewährleistung der nationalen Verfassungsidentität im europäischen Rechtsraum Hand in Hand. Die Identitätskontrolle ermöglicht die Prüfung, ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 und Art. 20 GG verletzt werden. Damit wird sichergestellt, dass der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung gilt” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

³¹ „Sowohl die Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird. Zum Schutz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung verlangt die europarechtsfreundliche Anwendung von Verfassungsrecht bei Beachtung des in Art. 100 Abs. 1 GG zum Ausdruck gebrachten Rechtsgedankens, dass sowohl eine Ultra-vires-Feststellung wie auch die Feststellung einer Verletzung der Verfassungsidentität nur dem Bundesverfassungsgericht obliegt. In welchen Verfahren das Bundesverfassungsgericht im Einzelnen mit dieser Kontrolle befasst werden kann, braucht an dieser Stelle nicht entschieden zu werden. In Betracht kommt die Inanspruchnahme bereits jetzt vorgesehener Verfahren, mithin die abstrakte (Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG) und konkrete (Art. 100 Abs. 1 GG) Normenkontrolle, der Organstreit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), der Bund-Länder-Streit (Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG) und die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG). Denkbar ist aber auch die Schaffung eines zusätzlichen, speziell auf die Ultra-vires- und die Identitätskontrolle zugeschnittenen verfassungsgerichtlichen Verfahrens durch den Gesetzgeber zur Absicherung der Verpflichtung deutscher Organe, kompetenzüberschreitende oder identitätsverletzende Unionsrechtsakte im Einzelfall in Deutschland unangewendet zu lassen” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

ust. 1 oraz ust. 2 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej). Ani integracja europejska nie może doprowadzić do wydrenowania demokratycznego systemu władzy w Niemczech (a), ani ponadnarodowa władza publiczna sama w sobie nie może mijać się z fundamentalnymi demokratycznymi wymaganiami”³².

Sygnalizował jednocześnie, że: „Niemieckie organy konstytucyjne ponoszą trwałą odpowiedzialność integracyjną. Jest ona skierowana na to, by przy przenoszeniu praw zwierzchnich i ukształtowaniu europejskiej procedury decyzyjnej zatroszczyć się o to, by zarówno system polityczny Republiki Federalnej Niemiec jak i Unii Europejskiej odpowiadał zasadom demokratycznym w myśl art. 20 ust. 1 oraz ust. 2 w związku z art. 79 ust. 3 Ustawy Zasadniczej”³³. „Wybór deputowanych Niemieckiego Bundestagu przez naród spełnia jedynie wówczas swoją nośną rolę w systemie federalnych i ponadnarodowych powiązań władzy, gdy Niemiecki Bundestag reprezentujący naród oraz wsparty na nim Rząd Federalny zachowają kształtujący wpływ na polityczny rozwój Niemiec. To zaś ma miejsce wówczas, gdy Niemiecki Bundestag zachowa własne zadania i kompetencje o substancyjnej politycznej wadze lub odpowiadający przez nim politycznie Rząd Federalny będzie mógł wywierać znaczący wpływ na europejskie procedury decyzyjne [...]”³⁴.

Trybunał stwierdzał: „Związek europejski oparty na traktatowej unii suwerennych państw nie może być jednak tak realizowany, że w Państwach Członkowskich nie pozostaje wystarczający obszar dla politycznego, kulturowego i socjalnego kształtowania warunków życia. To w szczególności dotyczy obszarów merytorycznych formujących warunki życia obywateli, przede wszystkim ich chronionej przez prawa podstawowe sfery prywatnej, własnej odpowiedzialności oraz osobistego i socjalnego bezpieczeństwa, jak również decyzji politycznych, które w szczególny sposób zdane są na kulturową, historyczną i językową wiedzę historyczną, i które na obszarze zorganizowanym przez partie polityczne i parlament rozwijają się w sposób dyskursywny. Do istotnych obszarów kształtowania politycznego należą między

³² „Die Ausgestaltung der Europäischen Union muss sowohl in Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten als auch in der organisatorischen und verfahrensrechtlichen Ausgestaltung der autonom handelnden Unionsgewalt demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 23 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG). Weder darf die europäische Integration zu einer Aushöhlung des demokratischen Herrschaftssystems in Deutschland führen (a) noch darf die supranationale öffentliche Gewalt für sich genommen grundlegende demokratische Anforderungen verfehlen (b)” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

³³ „Den deutschen Verfassungsorganen obliegt eine dauerhafte Integrationsverantwortung. Sie ist darauf gerichtet, bei der Übertragung von Hoheitsrechten und bei der Ausgestaltung der europäischen Entscheidungsverfahren dafür Sorge zu tragen, dass in einer Gesamtbetrachtung sowohl das politische System der Bundesrepublik Deutschland als auch das der Europäischen Union demokratischen Grundsätzen im Sinne des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG entspricht” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

³⁴ „Die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages durch das Volk erfüllt nur dann ihre tragende Rolle im System föderaler und supranationaler Herrschaftsverflechtung, wenn der das Volk repräsentierende Deutsche Bundestag und die von ihm getragene Bundesregierung einen gestaltenden Einfluss auf die politische Entwicklung in Deutschland behalten. Das ist dann der Fall, wenn der Deutsche Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behält oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben vermag” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

innymi obywatelstwo, cywilny i militarny monopol władzy, wpływy i wydatki łącznie z braniem kredytów oraz istotne dla korzystania z praw podstawowych możliwości ingerencji w te prawa, w szczególności znaczne ingerencje w prawa podstawowe takie jak pozbawienie wolności przez wymiar sprawiedliwości lub w działania prowadzące do przymusowego umieszczania lub osadzania obywatela. Do tych istotnych obszarów merytorycznych należą również kwestie kulturowe takie jak posługiwanie się językiem, kształtowanie stosunków rodzinnych i edukacyjnych, porządek w zakresie wolności zdania, prasy i zgromadzeń oraz obchodzenie się z poglądami religijnymi lub światopoglądem”³⁵.

5. Postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2010 r. (Honeywell)

W katalog orzeczeń dotyczących działania organów Unii Europejskiej *ultra vires* wpisuje się postanowienie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 czerwca 2010 r., 2 BvR 2661/06 (Honeywell)³⁶. Postanowienie to zapadło w oparciu o skargę złożoną przez przedsiębiorstwo działające w branży zaopatrzenia motoryzacyjnego w związku z przegranym na poziomie kasacji procesem, w którym powodem był pracownik przedsiębiorstwa. Tłem faktycznym tego postępowania była więc sprawa pracownicza. Skarżący twierdził, że doszło do naruszenia przyznanego mu przez Ustawę Zasadniczą prawa w zakresie swobody zawierania umów wynikającego z art. 2.1 i art. 12 ust. 1 w związku z art. 20 ust. 3 Ustawy Zasadniczej. Wskazał przy tym m. in. naruszenie związane z faktem, że Federalny Sąd Pracy oparł kwestionowane orzeczenie dotyczące niestosowania § 14 ust. 3 zdanie 4 ustawy o umowach o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy i umowach na czas określony na orzeczeniu Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Mangold. Formułując ten zarzut, skarżący sygnali-

³⁵ „Die europäische Vereinigung auf der Grundlage einer Vertragsunion souveräner Staaten darf allerdings nicht so verwirklicht werden, dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt. Dies gilt insbesondere für Sachbereiche, die die Lebensumstände der Bürger, vor allem ihren von den Grundrechten geschützten privaten Raum der Eigenverantwortung und der persönlichen und sozialen Sicherheit prägen, sowie für solche politische Entscheidungen, die in besonderer Weise auf kulturelle, historische und sprachliche Vorverständnisse angewiesen sind, und die sich im parteipolitisch und parlamentarisch organisierten Raum einer politischen Öffentlichkeit diskursiv entfalten. Zu wesentlichen Bereichen demokratischer Gestaltung gehören unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände, vor allem bei intensiven Grundrechtseingriffen wie dem Freiheitsentzug in der Strafrechtspflege oder bei Unterbringungsmaßnahmen. Zu diesen bedeutsamen Sachbereichen gehören auch kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis” – BVerfGE t. 123, s. 267 i n.

³⁶ BVerfGE t. 126, s. 286.

zował, że Trybunał Sprawiedliwości nie posiada żadnej kompetencji służącej kontrolowaniu krajowego prawa pracy w części dotyczącej stosunków prawnych osób prywatnych. Jego zdaniem wspomniany § 14 ust. 3 zdanie 4 ustawy o umowach o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy i umowach na czas określony nie stanowił transpozycji dyrektywy unijnej, stąd zastosowana przez Trybunał wykładnia była niedopuszczalna.

Rozpatrzywszy skargę, Federalny Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że jest ona merytorycznie bezzasadna. Sformułował jednak przy tym szereg tez, które z punktu widzenia interesującej nas tematyki mają istotne znaczenie. I tak przede wszystkim stwierdził, że: „Nałożony na Federalny Trybunał Konstytucyjny obowiązek rozpatrywania skarg organów i instytucji europejskich dotyczących działania *ultra vires* ma być skoordynowany z zadaniem, które traktaty powierzają Trybunałowi Sprawiedliwości, a mianowicie z interpretacją i stosowaniem traktatów, a tym samym w celu ochrony jedności i spójności prawa unijnego (zob. art. 19 ust. 1 ust. 1 zdanie 2 TUE i art. 267 TFUE³⁷)”³⁸.

Podkreślił jednocześnie, że: „Gdyby państwa członkowskie całkowicie zrezygnowały z kontroli *ultra vires*, dysponowanie traktatami przeszłoby wyłącznie na organy unijne, również w sytuacjach, gdy ich rozumienie prawa prowadziłoby w praktyce do zmiany traktatu lub do rozszerzenia kompetencji. To, że w skrajnych przypadkach ewentualnego przekroczenia kompetencji przez organy unijne – co jest nieczęste ze względu na instytucjonalne i proceduralne środki ostrożności prawa unijnego – perspektywa konstytucyjna i unijna nie do końca się harmonizują, ze względu na okoliczność, że państwa członkowskie Unii Europejskiej pozostają również panami traktatów po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, a próg państwa federalnego nie został przekroczony [...]. Napięcia, które w tej konstrukcji są w zasadzie nieuniknione, mają być zharmonizowane wspólnie, zgodnie z ideą integracji europejskiej i złagodzone poprzez wzajemne rozważenie”³⁹.

³⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

³⁸ „Die Pflicht des Bundesverfassungsgerichts, substantiierten Rügen eines Ultra-vires-Handelns der europäischen Organe und Einrichtungen nachzugehen, ist mit der vertraglich dem Gerichtshof übertragenen Aufgabe zu koordinieren, die Verträge auszulegen und anzuwenden und dabei Einheit und Kohärenz des Unionsrechts zu wahren (vgl. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV, Art. 267 AEUV)“.

³⁹ „Wenn jeder Mitgliedstaat ohne weiteres für sich in Anspruch nähme, durch eigene Gerichte über die Gültigkeit von Rechtsakten der Union zu entscheiden, könnte der Anwendungsvorrang praktisch unterlaufen werden, und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts wäre gefährdet. Würden aber andererseits die Mitgliedstaaten vollständig auf die Ultra-vires-Kontrolle verzichten, so wäre die Disposition über die vertragliche Grundlage allein auf die Unionsorgane verlagert, und zwar auch dann, wenn deren Rechtsverständnis im praktischen Ergebnis auf eine Vertragsänderung oder Kompetenzausweitung hinausliefe. Dass in den - wie nach den institutionellen und prozeduralen Vorkehrungen des Unionsrechts zu erwarten - seltenen Grenzfällen möglicher Kompetenzüberschreitung seitens der Unionsorgane die verfassungsrechtliche und die unionsrechtliche Perspektive nicht vollständig harmonisieren, ist dem Umstand geschuldet, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon Herren der Verträge bleiben und die Schwelle zum Bundesstaat nicht überschritten wurde [...]. Die nach dieser Konstruktion im Grundsatz unvermeidlichen Spannungslagen sind im Einklang mit der europäischen Integrationsidee kooperativ auszugleichen und durch wechselseitige Rücksichtnahme zu entschärfen“.

Trybunał wywodził dalej: „Unia winna być rozumiana jako wspólnota prawna; jest ona w szczególności związana zasadą przyznania i prawami podstawowymi oraz szanuje tożsamość konstytucyjną państw członkowskich (zob. szczegółowo art. 4 ust. 2 zdanie 1, art. 5 ust. 1 zdanie 1 i art. 5 ust. zdanie 1 i art. 6 ust. 3 TUE). Zgodnie z prawem Republiki Federalnej Niemiec należy uznać pierwszeństwo stosowania prawa unijnego i zagwarantować, że uprawnienia kontrolne, które są konstytucyjnie zastrzeżone dla Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, są wykonywane tylko w sposób zgodny, powściągliwy i otwarty na prawo europejskie”⁴⁰. „Oznacza to, że dla rozpatrywanej kontroli *ultra vires* Federalny Trybunał Konstytucyjny musi co do zasady przestrzegać orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości jako wiążącej wykładni prawa unijnego. Przed przyjęciem aktu *ultra vires* przez organy i instytucje europejskie Trybunał Sprawiedliwości powinien zatem mieć możliwość dokonywania wykładni traktatów, a także orzekania w sprawie ważności i wykładni aktów prawnych w ramach postępowania prejudycjalnego na podstawie art. 267 TFUE. Dopóki Trybunał Sprawiedliwości nie miał możliwości orzekania w powstałych kwestiach prawa unijnego, Federalny Trybunał Konstytucyjny nie może uznać, że prawo unijne nie ma zastosowania w Niemczech [...]”⁴¹.

I dalej: „Kontrola *ultra vires* przez Federalny Trybunał Konstytucyjny może być ponadto rozważana tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że działania organów i instytucji europejskich miały miejsce poza przekazanymi kompetencjami [...]. Naruszenie zasady przekazania jest oczywiste tylko wtedy, gdy organy i instytucje europejskie przekroczyły granice swoich kompetencji w sposób szczególnie naruszający zasadę przekazania (art. 23 ust. 1 Ustawy Zasadniczej), tj. innymi słowy naruszenie kompetencji jest wystarczająco wykwalifikowane [...]. Oznacza to, że akt władzy Unii Europejskiej musi w sposób oczywisty naruszać kompetencje, oraz że kwestionowany akt musi mieć istotne znaczenie w strukturze kompetencji między państwami członkowskimi a Unią w odniesieniu do zasady przyznania i wiążącego charakteru ustawy [...]”⁴².

⁴⁰ „Die Union versteht sich als Rechtsgemeinschaft; sie ist insbesondere durch das Prinzip der begrenzten Einzelmächtigung und die Grundrechte gebunden und achtet die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten (vgl. im Einzelnen Art. 4 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 EUV). Nach der Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland ist der Anwendungsvorrang des Unionsrechts anzuerkennen und zu gewährleisten, dass die dem Bundesverfassungsgericht verfassungsrechtlich vorbehaltenen Kontrollbefugnisse nur zurückhaltend und europarechtsfreundlich ausgeübt werden”.

⁴¹ „Das bedeutet für die vorliegend in Rede stehende Ultra-vires-Kontrolle, dass das Bundesverfassungsgericht die Entscheidungen des Gerichtshofs grundsätzlich als verbindliche Auslegung des Unionsrechts zu beachten hat. Vor der Annahme eines Ultra-vires-Akts der europäischen Organe und Einrichtungen ist deshalb dem Gerichtshof im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 AEUV die Gelegenheit zur Vertragsauslegung sowie zur Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der fraglichen Rechtsakte zu geben. Solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden, darf das Bundesverfassungsgericht für Deutschland keine Unanwendbarkeit des Unionsrechts feststellen [...]”.

⁴² „Eine Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht kommt darüber hinaus nur in Betracht, wenn ersichtlich ist, dass Handlungen der europäischen Organe und Einrichtungen außerhalb der übertragenen

Eksponując to, Trybunał stwierdził wyraźnie, że „Mandat do przestrzegania prawa przy wykładni i stosowaniu traktatów (art. 19 ust. 1 ust. 1 zdanie 2 TUE) nie ogranicza Trybunału Sprawiedliwości do pełnienia funkcji strażnika przestrzegania postanowień traktatów. Trybunał Sprawiedliwości nie jest także pozbawiony możliwości doprecyzowania prawa za pomocą metodycznie wiążącego orzecznictwa. Federalny Trybunał Konstytucyjny zawsze wyraźnie uznawał to uprawnienie [...]. W szczególności nie sprzeciwia się temu zasada przyznania i struktura związku suwerennych państw utworzonego przez Unię. W gruncie rzeczy dalszy rozwój prawa – dokonywany w narzuconych mu granicach – może przyczynić się w szczególności do rozgraniczenia kompetencji, które oddaje sprawiedliwość podstawowej odpowiedzialności państw członkowskich w odniesieniu do traktatów”⁴³.

Zarazem jednak orzekający sędziowie zasygnalizowali, że: „Istotnym ograniczeniem aktywizmu sędziowskiego na szczeblu unijnym jest zasada przyznania (art. 5 ust. 1 zdanie 1 i art. 5 ust. 2 zdanie 1 TUE). Zasada ta nabiera znaczenia na tle silnie sfederalizowanej, kooperacyjnej struktury organizacyjnej Unii Europejskiej, analogicznej w wielu obszarach do państwa, zarówno w zakresie jego kompetencji, jak też struktury organizacyjnej i procedury, lecz jednocześnie niemającej cech państwa federalnego. Państwa członkowskie przyznały jedynie ograniczone indywidualne suwerenne uprawnienia. Uprawnienia ogólne i kompetencje do zdobywania dla siebie dalszych kompetencji są sprzeczne z tą zasadą i podważałyby konstytucyjną odpowiedzialność państw członkowskich za integrację [...]. Ma to zastosowanie nie tylko wtedy, gdy samodzielne rozszerzanie kompetencji obejmuje obszary zaliczane do tożsamości konstytucyjnej państw członkowskich lub szczególnie zależne od procesu demokratycznego dyskursu w państwach członkowskich [...]”⁴⁴.

Dalej Federalny Trybunał Konstytucyjny zaleca pewną ostrożność w prowadzonej kontroli *ultra vires*: „Jeżeli zasada integracji ponadnarodowej nie ma być zagrożona, Federalny Trybunał

Kompetenzen ergangen sind [...]. Ersichtlich ist ein Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur dann, wenn die europäischen Organe und Einrichtungen die Grenzen ihrer Kompetenzen in einer das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung spezifisch verletzenden Art überschritten haben (Art. 23 Abs. 1 GG), der Kompetenzverstoß mit anderen Worten hinreichend qualifiziert ist [...]. Dies bedeutet, dass das kompetenzwidrige Handeln der Unionsgewalt offensichtlich ist und der angegriffene Akt im Kompetenzgefüge zwischen Mitgliedstaaten und Union im Hinblick auf das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die rechtsstaatliche Gesetzesbindung erheblich ins Gewicht fällt [...]”.

⁴³ „Der Auftrag, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV), beschränkt den Gerichtshof nicht darauf, über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu wachen. Dem Gerichtshof ist auch die Rechtsfortbildung im Wege methodisch gebundener Rechtsprechung nicht verwehrt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Befugnis stets ausdrücklich anerkannt [...]. Ihr stehen insbesondere das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Struktur des unionalen Staatenverbundes nicht entgegen. Vielmehr kann die – in den ihr gesetzten Grenzen wahrgenommene – Rechtsfortbildung gerade auch im supranationalen Verbund zu einer der grundlegenden Verantwortung der Mitgliedstaaten über die Verträge gerecht werdenden Kompetenzabgrenzung zu den Regelungsbefugnissen des Unionsgesetzgebers beitragen”.

⁴⁴ „Eine wesentliche Grenze richterlicher Rechtsfortbildung auf Unionsebene ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Es gewinnt seine Bedeutung vor dem Hintergrund der stark föderalisierten und kooperativen Organisationsstruktur der Europäischen Union, die in vielen

Konstytucyjny musi z rezerwą przeprowadzić kontrolę *ultra vires*. Ponieważ musi on również rozpatrzyć stanowisko prawne Trybunału Sprawiedliwości w każdym przypadku skargi *ultra vires*, należy chronić zadanie i status niezależnego orzecznictwa ponadpaństwowego. Z jednej strony oznacza to poszanowanie własnych unijnych metod wymierzania sprawiedliwości, do których sięga Trybunał Sprawiedliwości i które usprawiedliwiają „wyjątkowość” traktatów i związanych z nimi celów [...]. Z drugiej zaś Trybunał Sprawiedliwości ma prawo do tolerancji błędu. W związku z tym Federalny Trybunał Konstytucyjny nie może zastępować wykładni Trybunału Sprawiedliwości wykładnią własną [...]. Musi też tolerować interpretacje podstaw traktatowych, które, nie powodując znaczącej zmiany struktury kompetencji, ograniczają się do spraw indywidualnych⁴⁵.

6. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2013 r.

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 kwietnia 2013 r., 1 BvR 1215/07⁴⁶ wiązał się z dokonaniem oceny zgodności z Ustawą Zasadniczą, w kontekście postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴⁷, przepisów ustawy z dnia 22 grudnia 2006 r. o tworzeniu akt wspólnych dla organów policji i służb wywiadowczych rządów federalnych i stanowych⁴⁸. Skarżący zakwestionował konkretnie art. 1 przedmiotowego aktu, powołując znormalizowaną centralną bazę danych służących zwalczaniu zjawiska terroryzmu.

Bereichen sowohl im Umfang der Kompetenzen als auch in der Organisationsstruktur und den Verfahren zwar staatsanalog, aber nicht bundesstaatlich geprägt ist. Die Mitgliedstaaten haben nur jeweils begrenzte Hoheitsrechte übertragen. Generalermächtigungen und die Kompetenz, sich weitere Kompetenzen zu verschaffen, widersprechen diesem Prinzip und würden die verfassungsrechtliche Integrationsverantwortung der Mitgliedstaaten untergraben [...]. Dies gilt nicht nur, wenn sich eigenmächtige Kompetenzerweiterungen auf Sachbereiche erstrecken, die zur verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten rechnen oder besonders vom demokratisch diskursiven Prozess in den Mitgliedstaaten abhängen [...]

⁴⁵ „Soll das supranationale Integrationsprinzip nicht Schaden nehmen, muss die Ultra-vires-Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht zurückhaltend ausgeübt werden. Da es in jedem Fall einer Ultra-vires-Rüge auch über eine Rechtsauffassung des Gerichtshofs zu befinden hat, sind Aufgabe und Stellung der unabhängigen überstaatlichen Rechtsprechung zu wahren. Dies bedeutet zum einen, dass die unionseigenen Methoden der Rechtsfindung, an die sich der Gerichtshof gebunden sieht und die der „Eigenart“ der Verträge und den ihnen eigenen Zielen Rechnung tragen [...] zu respektieren sind. Zum anderen hat der Gerichtshof Anspruch auf Fehlertoleranz. Daher ist es nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, bei Auslegungsfragen des Unionsrechts [...]. Hinzunehmen sind auch Interpretationen der vertraglichen Grundlagen, die sich ohne gewichtige Verschiebung im Kompetenzgefüge auf Einzelfälle beschränken und belastende Wirkungen auf Grundrechte entweder nicht entstehen lassen oder einem innerstaatlichen Ausgleich solcher Belastungen nicht entgegenstehen”.

⁴⁶ BVerfGE t. 133, s. 277.

⁴⁷ Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303, s. 1 ze zm.

⁴⁸ Gesetz zur Errichtung gemeinsamer Dateien von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten des Bundes und der Länder of 22 December 2006, BGBl I p. 3409.

Podniesione przez niego zarzuty spotkały się częściowo z aprobatą Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Stały się one też źródłem ciekawej refleksji na temat zakresu obowiązywania doktryny *ultra vires*. Punktem wyjścia dla przeprowadzonej analizy były uwagi o niemożności zastosowania w przedmiotowej sprawie regulacji zawartych w Karcie praw podstawowych. Wyrażając taki pogląd, Federalny Trybunał Konstytucyjny wyjaśniał przyczyny braku zasadności skierowania pytania w trybie prejudycjalnym Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na podstawie art. 267 TFUE. Stwierdzał przy tym, że prawa podstawowe ujęte w Karcie, w tym podstawowe prawo dedykowane ochronie praw podstawowych, nie mają zastosowania w omawianym przypadku. Jego zdaniem zagadnienie objęte regulacją ustawową nie są normowane przez prawo unijne, ani też nie wynikają z implementacji unijnego prawa, która – gdyby miała miejsce – skutkowałaby związaniem państw członkowskich Kartą praw podstawowych⁴⁹.

Co ciekawe, dostrzegał pewne elementy styczne między unormowaniami krajowymi i unijnymi, wskazując że: „Zaskarżone przepisy dotyczą [...] umożliwienia przekazywania danych w celu zwalczania międzynarodowego terroryzmu, a zatem rodzą pytania, które po części dotyczą obszarów regulowanych przez prawo unijne. Zgodnie z art. 16 TFUE na przykład Unia Europejska ma własne uprawnienia w zakresie przepisów dotyczących prywatności danych. Na przykład dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych [...] określa istotne wymogi dotyczące przetwarzania danych, które na ogół dotyczą zarówno podmiotów prywatnych, jak i organów publicznych. Prawo unijne ustanawia także różne kompetencje i rozwiązania prawne związane z ochroną przed terroryzmem. W szczególności art. 2 decyzji Rady 2005/671/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy w zakresie przestępstw terrorystycznych [...] stanowi, że zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskie przekazują Eurojustowi, Europolowi i pozostałym państwom członkowskim wszelkie istotne informacje dotyczące wyników dochodzeń kryminalnych prowadzonych przez ich organy ścigania w sprawie przestępstw terrorystycznych. Ustawa o antyterrorystycznych bazach danych ma również

⁴⁹ „Die Verfassungsbeschwerde gibt keinen Anlass für ein Vorabentscheidungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gemäß Art. 267 AEUV zur Klärung der Reichweite des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes in Bezug auf einen Datenaustausch von verschiedenen Sicherheitsbehörden im Rahmen einer Verbunddatei, wie ihn das Antiterrordateigesetz regelt. Dies gilt auch im Hinblick auf das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten gemäß Art. 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Grundrechtecharta – EuGRCh). Denn die europäischen Grundrechte der Grundrechtecharta sind auf den zu entscheidenden Fall nicht anwendbar. Die angegriffenen Vorschriften sind schon deshalb an den Grundrechten des Grundgesetzes zu messen, weil sie nicht durch Unionsrecht determiniert sind (vgl. BVerfGE 118, 79; 121, 1; 125, 260; 129, 78). Demzufolge liegt auch kein Fall der Durchführung des Rechts der Europäischen Union vor, die allein die Bindung der Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta nach sich ziehen könnte (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 EuGRCh)“.

powiązania z prawem unijnym, a [...] pośrednio wpływa również na zakres obowiązków sprawozdawczych wynikających z prawa Unii”⁵⁰.

Mimo tych obserwacji Trybunał rozwija swoją wcześniejszą myśl, powiadając, że: „Utworzenie i organizacja antyterrorystycznej bazy danych również nie podlegają przepisom prawa Unii. W szczególności żaden przepis prawa unijnego nie zobowiązuje Republiki Federalnej Niemiec do utworzenia takiej bazy danych, utrudnia jej to lub nie określa treści takiej bazy danych. Ustawa o bazach danych dotyczących zwalczania terroryzmu realizuje raczej cele określone na poziomie krajowym, które mogą jedynie pośrednio wpływać na funkcjonowanie stosunków prawnych regulowanych prawem Unii; jest to niewystarczające do kontroli zgodnie z prawami podstawowymi wynikającymi z prawa Unii [...]. W związku z tym od samego początku wykluczone jest jakiekolwiek zastosowanie praw podstawowych Unii. Wynika to wprost z brzmienia art. 51 sek. 2 EUCFR oraz z art. 6 sek. 1 Traktatu o Unii Europejskiej, wskazujących że Karta nie rozszerza zakresu stosowania prawa Unii poza kompetencje Unii, ani nie ustanawia nowych uprawnień ani zadań dla Unii, ani nie zmienia uprawnień i zadań określonych w Traktatach [...]”⁵¹.

To zaś prowadzi Trybunał do ostatecznej konkluzji, w której konstatuje, że: „W związku z powyższym, w odniesieniu do postawionych pytań, które dotyczą wyłącznie niemieckich praw podstawowych, Europejski Trybunał Sprawiedliwości nie jest sądem zgodnym z prawem zgodnie z art. 101 sek. 1 GG. Orzeczenie ETS w sprawie Åkerberg Fransson (ETS, wyrok

⁵⁰ „[...] betreffen die angegriffenen Vorschriften die Ermöglichung eines Datenaustauschs zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus und damit Fragen, die zum Teil auch Regelungsbereiche des Unionsrechts berühren. So verfügt die Europäische Union für Regelungen zum Datenschutz in Art. 16 AEUV über eigene Kompetenzen. Dabei legt etwa die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr [...] wesentliche Anforderungen an die Datenverarbeitung fest, die grundsätzlich sowohl für Private als auch für öffentliche Behörden gelten. Entsprechend kennt das Unionsrecht diverse Kompetenz- und Rechtsgrundlagen im Zusammenhang mit der Terrorismusabwehr. Insbesondere sieht Art. 2 des Beschlusses 2005/671/JI des Rates vom 20. September 2005 über den Informationsaustausch und die Zusammenarbeit betreffend terroristische Straftaten [...] vor, dass die Mitgliedstaaten nach Maßgabe der innerstaatlichen Vorschriften alle einschlägigen Informationen über die von ihren Strafverfolgungsbehörden durchgeführten strafrechtlichen Ermittlungsergebnisse zu terroristischen Straftaten an Eurojust, Europol und die anderen Mitgliedstaaten weiterzuleiten haben. Das Antiterrordateigesetz und die hierdurch erstrebte Effektivierung der Zusammenarbeit der Sicherheitsbehörden steht somit auch in unionsrechtlichen Bezügen und wirkt sich, [...] mittelbar auch auf den Umfang der unionsrechtlichen Berichtspflichten aus”.

⁵¹ „Auch sonst ist die Einrichtung und Ausgestaltung der Antiterrordatei nicht durch Unionsrecht determiniert. Insbesondere gibt es keine unionsrechtliche Bestimmung, die die Bundesrepublik Deutschland zur Einrichtung einer solchen Datei verpflichtet, sie daran hindert oder ihr diesbezüglich inhaltliche Vorgaben macht. Das Antiterrordateigesetz verfolgt vielmehr innerstaatlich bestimmte Ziele, die das Funktionieren unionsrechtlich geordneter Rechtsbeziehungen nur mittelbar beeinflussen können, was für eine Prüfung am Maßstab unionsrechtlicher Grundrechtsverbürgungen nicht genügt [...]. Eine Anwendbarkeit der Union-sgrundrechte scheidet damit von vornherein aus. Es ergibt sich unmittelbar aus dem Wortlaut des Art. 51 Abs. 2 EuGRCh wie auch aus Art. 6 Abs. 1 des Vertrags über die Europäische Union, dass die Charta den Geltungsbereich des Unionsrechts nicht über die Zuständigkeiten der Union hinaus ausdehnt und weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Union begründet noch die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgaben ändert [...]”.

z dnia 26 lutego 2013 r., C-617/10) nie zmienia tego wniosku. W ramach współpracy między Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym a Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości [...], niniejsza decyzja nie może być odczytywana w taki sposób, że byłaby postrzegana jako jawny czyn *ultra vires* i jednocześnie jako zagrożenie dla praw podstawowych w państwach członkowskich (art. 23 ust. 1 zdanie 1 GG) w sposób kwestionujący tożsamość porządku konstytucyjnego Ustawy Zasadniczej [...]. Decyzja nie może być zatem rozumiana i stosowana w taki sposób, aby absolutnie każde powiązanie przedmiotu przepisu z czysto abstrakcyjnym zakresem prawa unijnego lub jedynie incydentalne skutki dla prawa unijnego wystarczyły do związania państw członkowskich przez prawa podstawowe Unii określone w Karcie praw podstawowych. Wręcz przeciwnie, sam Europejski Trybunał Sprawiedliwości wyraźnie stwierdza w tej decyzji, że europejskie prawa podstawowe wynikające z Karty «mają zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii Europejskiej, ale nie poza takimi sytuacjami» [...]»⁵².

7. Wyrok Federalnego Trybunał Konstytucyjnego z dnia 21 czerwca 2016 r. (Program OMT)

Wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r., 2 BvR 2728/13 do 2731/13, 2 BvE 13/13 (Program OMT)⁵³ dotyczył szeregu skarg konstytucyjnych, które wpłynęły po ogłoszeniu w 2012 r. programu OMT – Outright Monetary Transactions. Program ten, polegający na skupie obligacji rządowych krajów Unii Europejskiej, stanowił nowy instrument polityki pieniężnej, mający pomóc w osiągnięciu stabilności finansowej w strefie euro.

Jego źródłem była decyzja Rady Prezesów Europejskiego Banku Centralnego w sprawie Programu OMT z dnia 6 września 2012 r. Skarżący, wśród których znaleźli się bawarski polityk Peter Gauweiler (CSU), kilku profesorów oraz blisko 11 tys. niemieckich obywateli,

⁵² „Der Europäische Gerichtshof ist danach für die aufgeworfenen – ausschließlich die deutschen Grundrechte betreffenden – Fragen nicht gesetzlicher Richter im Sinne des Art. 101 Abs. 1 GG. Nichts anderes kann sich aus der Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Åkerberg Fransson (EuGH, Urteil vom 26. Februar 2013, C-617/10) ergeben. Im Sinne eines kooperativen Miteinanders zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Europäischen Gerichtshof [...] darf dieser Entscheidung keine Lesart unterlegt werden, nach der diese offensichtlich als Ultra-vires-Akt zu beurteilen wäre oder Schutz und Durchsetzung der mitgliedstaatlichen Grundrechte in einer Weise gefährdete (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG), dass dies die Identität der durch das Grundgesetz errichteten Verfassungsordnung in Frage stellte [...]. Insofern darf die Entscheidung nicht in einer Weise verstanden und angewendet werden, nach der für eine Bindung der Mitgliedstaaten durch die in der Grundrechtecharta niedergelegten Grundrechte der Europäischen Union jeder sachliche Bezug einer Regelung zum bloß abstrakten Anwendungsbereich des Unionsrecht oder rein tatsächliche Auswirkungen auf dieses ausreiche. Vielmehr führt der Europäische Gerichtshof auch in dieser Entscheidung ausdrücklich aus, dass die Europäischen Grundrechte der Charta nur in „unionsrechtlich geregelten Fallgestaltungen, aber nicht außerhalb derselben Anwendung finden“.

⁵³ BVerfGE t. 142, s. 123.

zarzucili nowym rozwiązaniom w szczególności to, że decyzja dotycząca OMT oraz zakup obligacji rządowych w ramach SMP⁵⁴ wykroczyły poza zakres kompetencji Europejskiego Banku Centralnego i sprzeciwiają się statuowanej konstytucyjnie zasadzie demokracji. Ich zdaniem objęte skargą regulacje naruszają podstawowe prawo wynikające z art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej. Z tego też powodu Bank Federalny (Bundesbank) nie powinien brać udziału w realizacji programu OMT, zaś rząd federalny powinien wnieść powództwo przeciwko Europejskiemu Bankowi Centralnemu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (działania Banku Federalnego i bezczynność rządu federalnego stanowią owo naruszenie art. 38 ust. 1 Ustawy Zasadniczej).

W trakcie toczącego się postępowania Federalny Trybunał Konstytucyjny podjął decyzję o zwróceniu się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniami, czy w świetle traktatów UE program OMT wchodzi w zakres kompetencji Europejskiego Systemu Banków Centralnych, a także, czy program ten nie łamie zakazu bezpośredniego finansowania państw członkowskich.

Po wydaniu przez Trybunał w Luksemburgu wyroku w dniu 16 czerwca 2015 r., zapadło ostateczne rozstrzygnięcie, implikujące kilka istotnych z punktu widzenia interesującej nas materii tez, których leitmotivem było przekonanie, że organy konstytucyjne, z uwagi na ich odpowiedzialność w zakresie integracji europejskiej, muszą przeciwdziałać aktom instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej, które naruszają tożsamość konstytucyjną lub stanowią akt *ultra vires*.

I tak Trybunał stwierdził, że: „[...] sprawowanie władzy publicznej przez instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej narusza zasadę suwerenności narodu (art. 20 ust. 2 zd. 1 GG), jeżeli nie posiada ono wystarczającej legitymacji demokratycznej wynikającej z europejskiej agendy integracyjnej wyrażonej w ustawie zatwierdzającej”⁵⁵.

Trybunał podkreślał też, że: „Art 38 ust. 1 zd. 1 GG chroni przed instytucjami, organami, urzędami i agencjami Unii Europejskiej wykonującymi z własnej inicjatywy suwerenne uprawnienia, gdyż takie akty podważają proces demokratycznego podejmowania decyzji gwarantowany przez art. 23 sek. 1 zd. 2 i 3 w związku z art. 79 sek. 2 i 3 GG [...]. Jeżeli instytucje, organy, urzędy i agencje uzurpują sobie funkcje i uprawnienia, które nie zostały im przekazane w agendzie integracji europejskiej określonej w akcie zatwierdzającym, naruszają one istotę zasady suwerenności osób chronionych przez art. 1 ust. 1 Ustawy Zasadniczej, ponieważ poddają obywateli władzy publicznej, której ci nie legitymowali, i na którą – biorąc

⁵⁴ Securities Markets Programme – program dotyczący rynków papierów wartościowych poprzedzający program OMT.

⁵⁵ „Eine Ausübung öffentlicher Gewalt durch Organe, Stellen und sonstige Einrichtungen der Europäischen Union verletzt [...] daher den Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG), wenn sie nicht über eine hinreichende demokratische Legitimation durch das im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm verfügt”.

pod uwagę strukturę instytucjonalną organów Unii Europejskiej [...] – nie mogą swobodnie, równo i skutecznie wpływać”⁵⁶.

„Zasady gwarantowane przez art. 1 i art. 20 w zw. z art. 79 sek. 3 UZG należy również chronić przy stosowaniu prawa unijnego w Niemczech. Taki jest cel kontroli tożsamości Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (aa). Przegląd ten jest zgodny z zasadą lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) [...]; prawo konstytucyjne innych państw członkowskich Unii Europejskiej zawiera podobne granice [...]”⁵⁷. „Gdy akty instytucji, organów i urzędów Unii Europejskiej wpływają na tożsamość konstytucyjną określoną w art. 1 i art. 20 UZ, wówczas przekraczają one jednocześnie granice otwartej państwowości określone w Ustawie Zasadniczej. Takie akty nie mogą opierać się na upoważnieniu w prawie pierwotnym, ustawodawca decydujący w sprawach integracji europejskiej, nawet jeśli decyduje odpowiednią większością uregulowaną w art. 23 ust. 1 zdanie 3 w związku z art. 79 sek. 2 UZ, to nie może przenosić na Unię suwerennych uprawnień, które dotyczyłyby tożsamości konstytucyjnej chronionej przez art. 79 sek. 3 UZ [...]”⁵⁸.

„Dokonując kontroli tożsamości, Federalny Trybunał Konstytucyjny bada, czy na nieruszalne zasady deklarowane w art. 79 ust. 3 ustawy mają wpływ decyzje o transferze suwerennych uprawnień podjęte przez ustawodawcę, względnie akty instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej [...]. Dotyczy to ochrony rdzenia godności człowieka w prawach podstawowych [...] oraz podstawowych zasad, na których opierają się zasady demokracji, rządów prawa, państwa socjalnego i federalnego państwa [...]. Mając na uwadze zasadę demokracji, należy między innymi zapewnić zachowanie przez niemiecki Bundestag funkcji

⁵⁶ „Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG schützt vor einer eigenmächtigen Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäische Union, weil durch ein solches Verhalten der demokratische Entscheidungsprozess, den Art. 23 Abs. 1 Sätze 2 und 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 und Abs. 3 GG gewährleisten, unterlaufen wird [...]. Usurpieren Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen Aufgaben und Befugnisse, die ihnen das im Zustimmungsgesetz niedergelegte Integrationsprogramm nicht übertragen hat, so verletzen sie damit den durch Art. 1 Abs. 1 GG geschützten Kern der Volkssouveränität, weil sie den Bürger einer öffentlichen Gewalt aussetzen, die er nicht legitimiert hat und auf die er angesichts des institutionellen Gefüges zwischen den Organen der Europäischen Union [...] auch nicht in Freiheit und Gleichheit wirkungsvoll Einfluss nehmen kann”.

⁵⁷ „Die in Art. 1 und Art. 20 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 GG garantierten Grundsätze sind auch bei der Anwendung des Unionsrechts in Deutschland zu gewährleisten. Darauf zielt die Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht (aa). Diese Kontrolle ist mit dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) vereinbar [...]; im Verfassungsrecht anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union finden sich vergleichbare Grenzen [...]”.

⁵⁸ „Soweit Maßnahmen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die die in den Art. 1 und Art. 20 GG niedergelegte Verfassungsidentität berühren, gehen sie über die grundgesetzlichen Grenzen offener Staatlichkeit hinaus. Auf einer primärrechtlichen Ermächtigung kann eine derartige Maßnahme nicht beruhen, weil auch der mit der Mehrheit des Art. 23 Abs. 1 Satz 3 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 2 GG entscheidende Integrationsgesetzgeber der Europäischen Union keine Hoheitsrechte übertragen kann, mit deren Inanspruchnahme eine Berührung der von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität einherginge [...]”.

i uprawnień o istotnym znaczeniu politycznym w przypadku przekazania suwerennych uprawnień zgodnie z art. 23 sek. 1 UZ [...]”⁵⁹.

„Kontrola tożsamości nie tylko zapewnia, że Unii Europejskiej nie przyznaje się suwerennych uprawnień poza obszarami podlegającymi transferom, ale także uniemożliwia wykonywanie aktów instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej, które mają porównywalny skutek i *de facto* sprowadzają się do przekazania władzy z naruszeniem Ustawy Zasadniczej [...]”⁶⁰. „[...] kontrola tożsamości nie narusza zasady lojalnej współpracy w rozumieniu art. 4 sek. 3 TEU. Wręcz przeciwnie, art. 4 ust. 2 zdanie 1 TUE zasadniczo przewiduje kontrolę tożsamości (w sprawie uwzględnienia tożsamości narodowej zob. także ETS, wyrok z dnia 2 lipca 1996 r., Komisja przeciwko Luksemburgowi, C-473/93, ECR 1996, I-3207, pkt 35; wyrok z 14 października 2004 r., Omega, C-36/02, ECR 2004, I-9609, pkt 31 i nast.; wyrok z dnia 12 czerwca 2014 r., Digibet i Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 34), a zatem odpowiada również sytuacji instytucjonalnej Unii Europejskiej. Unia Europejska jest stowarzyszeniem suwerennych państw, konstytucji, administracji i sądownictwa (*Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund*) opartym na traktatach międzynarodowych zawartych między państwami członkowskimi. Jako „panowie” traktatów (*Herren der Verträge*), państwa członkowskie, nakazując stosowanie prawa europejskiego na poziomie krajowym, decydują, czy i w jakim zakresie prawo unijne może rościć sobie prawo do stosowania i pierwszeństwa w danym państwie członkowskim⁶¹.

„Prawo konstytucyjne innych państw członkowskich Unii Europejskiej zawiera również gwarancje chroniące ich tożsamość konstytucyjną oraz ograniczenia w przekazywaniu suwerennych kompetencji na Unię Europejską (por. w tym zakresie BVerfGE 134, 366 <387

⁵⁹ „Im Rahmen der Identitätskontrolle prüft das Bundesverfassungsgericht, ob die durch Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze bei der Übertragung von Hoheitsrechten durch den deutschen Gesetzgeber oder durch eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union berührt werden [...]. Das betrifft die Wahrung des Menschenwürdekerns der Grundrechte [...] ebenso wie die Grundsätze, die das Demokratie-, Rechts-, Sozial- und Bundesstaatsprinzip [...] prägen. Mit Blick auf das Demokratieprinzip ist unter anderem sicherzustellen, dass dem Deutschen Bundestag bei einer Übertragung von Hoheitsrechten nach Art. 23 Abs. 1 GG eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht verbleiben [...] und dass er in der Lage bleibt, seine haushaltspolitische Gesamtverantwortung wahrzunehmen [...]”.

⁶⁰ „Die Identitätskontrolle verhindert nicht nur, dass der Europäischen Union Hoheitsrechte jenseits des für eine Übertragung offen stehenden Bereichs eingeräumt werden, sondern auch, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union umgesetzt werden, die eine entsprechende Wirkung entfalten und jedenfalls faktisch einer mit dem Grundgesetz unvereinbaren Kompetenzübertragung gleichkämen [...]”.

⁶¹ „Die Identitätskontrolle verstößt hat [...] nicht gegen den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit im Sinne von Art. 4 Abs. 3 EUV. Sie ist vielmehr in Art. 4 Abs. 2 Satz 1 EUV der Sache nach angelegt (vgl. zur Berücksichtigung der nationalen Identität auch EuGH, Urteil vom 2. Juli 1996, Kommission ./ Luxemburg, C-473/93, Slg. 1996, I-3207, Rn. 35; Urteil vom 14. Oktober 2004, Omega, C-36/02, Slg. 2004, I-9609, Rn. 31 ff.; Urteil vom 12. Juni 2014, Digibet und Albers, C-156/13, EU:C:2014:1756, Rn. 34) und entspricht insoweit auch den institutionellen Gegebenheiten der Europäischen Union. Die Europäische Union ist ein Staaten-, Verfassungs-, Verwaltungs- und Rechtsprechungsverbund, der seine Grundlagen in völkerrechtlichen Verträgen der Mitgliedstaaten findet. Als Herren der Verträge entscheiden diese durch nationale Geltungsanordnungen darüber, ob und inwieweit das Unionsrecht im jeweiligen Mitgliedstaat Geltung und Vorrang beanspruchen kann [...]”.

par. 30>). Jeśli chodzi o obszar ich wpływów, znaczna większość sądów konstytucyjnych i sądów najwyższych pozostałych państw członkowskich podziela pogląd Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, że pierwszeństwo (stosowanie) prawa unijnego nie ma zastosowania bez ograniczeń, ale że jest ograniczone przez prawo krajowe (konstytucyjne)”⁶². „Akty instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej będące *ultra vires* naruszają agendę integracji europejskiej określoną w akcie zatwierdzającym zgodnie z art. 23 sek. 1 zdanie 2 UZ. Instrument kontroli *ultra vires* służy do przeciwdziałania takim naruszeniom [...]. Za pomocą tego instrumentu Federalny Trybunał Konstytucyjny bada, czy akty instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej w wystarczająco kwalifikowany sposób wykraczają poza program integracji europejskiej i w związku z tym brakuje im legitymacji demokratycznej w Niemczech [...]. Służy to również zapewnieniu praworządności [...].”⁶³. „Unia Europejska jest wspólnotą prawną (art. 2 zdanie 1 TUE; ETS, orzeczenie z dnia 23 kwietnia 1986 r., Les Verts przeciwko Parlamentowi, sprawa nr 294/83, Zb.Orz. 1986, s. 1339, pkt 23). Wiąże ją w szczególności zasada przyznania (art. 5 ust. 1 zdanie 1 i ust. 2 zdanie 1 TEU; [...]) i europejskich praw człowieka gwarantuje i szanuje tożsamość konstytucyjną państw członkowskich, na których jest zbudowana (zob. szczegółowo art. 4 ust. 2 zdanie 1, art. 5 ust. 1 zdanie 1 i ust. 2 zdanie 1, Art. 6 ust. 1 zdanie 1 i ust. 3 TEU; [...]). Prawo unijne pozostaje uzależnione od przekazania w drodze traktatu – nawet w takim zakresie, w jakim jest rozumiane jako autonomiczny (częściowy) system prawny. Jeżeli instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej chcą rozszerzyć swoje uprawnienia, wymaga to zmian traktatowych, których państwa członkowskie dokonują i biorą odpowiedzialność zgodnie z ich odpowiednimi zasadami konstytucyjnymi [...].”⁶⁴. „Gdy instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej przekraczają swoje kompetencje, mogą

⁶² „Auch im Verfassungsrecht zahlreicher anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union finden sich Vorkehrungen zum Schutz der Verfassungsidentität und der Grenzen der Übertragung von Souveränitätsrechten auf die Europäische Union (vgl. insoweit BVerfGE 134, 366 <387 Rn. 30>). Die weitaus überwiegende Zahl der Verfassungs- und Höchstgerichte der anderen Mitgliedstaaten teilt für ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, dass der (Anwendungs-)Vorrang des Unionsrechts nicht unbegrenzt gilt, sondern dass ihm durch das nationale (Verfassungs-)Recht Grenzen gezogen werden”.

⁶³ „Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, die *ultra vires* ergehen, verletzen das im Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG niedergelegte Integrationsprogramm. Der Abwendung derartiger Rechtsverletzungen dient das Institut der *Ultra-vires*-Kontrolle [...]. Mit ihr überprüft das Bundesverfassungsgericht, ob eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union das Integrationsprogramm in hinreichend qualifizierter Weise überschreitet und ihr deshalb in Deutschland die demokratische Legitimation fehlt [...]. Das dient zugleich der Gewährleistung des Rechtsstaatsprinzips [...]”.

⁶⁴ „Die Europäische Union ist eine Rechtsgemeinschaft (Art. 2 Satz 1 EUV; EuGH, Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Parlament, Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1339, Rn. 23). Sie ist insbesondere durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV; [...]) und die europäischen Grundrechtsgewährleistungen gebunden und achtet die Verfassungsidentität der Mitgliedstaaten, auf denen sie beruht (vgl. im Einzelnen Art. 4 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1, Art. 6 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 EUV; [...]). Das Unionsrecht bleibt - auch soweit es als autonome (Teilrechts-)Ordnung verstanden wird - von der vertraglichen Ermächtigung abhängig. Für die Erweiterung ihrer Befugnisse bleiben die Organe, Einrichtungen und Stellen der Europäischen Union auf Vertragsänderungen angewiesen, die von den Mitgliedstaaten nach Maßgabe der für sie jeweils geltenden verfassungsrechtlichen Bestimmungen vorgenommen und verantwortet werden [...]”.

naruszać zasadę suwerenności narodu oraz prawa wszystkich obywateli wynikające z art. 38 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 20 ust. 2 zd. 1 Ustawy Zasadniczej, wykluczające poddanie ich władzy państwowej, której nie legitymizowały i na którą nie mogą swobodnie i równo wpływać. Stąd zadaniem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego jest sprawdzenie, czy program integracji europejskiej określony w akcie zatwierdzającym jest przestrzegany i zapewnienie wystarczającego poziomu legitymacji demokratycznej w jego stosowaniu [...]”⁶⁵.

„Kontrola *ultra vires* przeprowadzona przez Federalny Trybunał Konstytucyjny w odniesieniu do aktów instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej, do których mają zastosowanie unijne standardy legalności [...] może (jedynie) pozwolić na ustalenie, czy są one objęte agendą integracji europejskiej (art. 23 ust. 1 zdanie 2 UZ) i tym samym podlegają pierwszeństwu stosowania prawa Unii Europejskiej”⁶⁶. „Ze względu na ścisłe materialne ograniczenie <<prawa do demokracji>> zapisane w art. 38 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 20 sek. 1 i 2 oraz art. 79 ust. 3 UZ, taka kontrola może być wykonywane tylko w przypadkach, w których kompetencje zostały przekroczone w sposób dostatecznie kwalifikowany. Tylko w takich przypadkach można powiedzieć, że akty instytucji, organów, urzędów i jednostek organizacyjnych Unii Europejskiej poddają obywateli władzy politycznej, od której nie mogą się oni uciec i której nie mogą swobodnie i jednakowo wybierać, ani też kształtować przedmiotu jej działania. Dlatego kwalifikowane przekroczenie kompetencji w tym rozumieniu musi być wyraźne [...] i mieć strukturalne znaczenie dla podziału kompetencji między Unią Europejską a państwami członkowskimi [...]”⁶⁷. „Uznanie aktu za *ultra vires* wymaga – bez względu na przedmiot, którego dotyczy – by instytucje, organy, urzędy i agencje Unii Europejskiej wyraźnie przekroczyły swoje przeniesione kompetencje [...]”⁶⁸. „Dzieje się tak, gdy – przy stosowaniu

⁶⁵ „Kompetenzüberschreitungen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union können den Grundsatz der Volkssouveränität und das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG enthaltene Recht des Einzelnen verletzen, keiner Hoheitsgewalt ausgesetzt zu werden, die er nicht legitimieren und auf die er nicht in Freiheit und Gleichheit Einfluss nehmen kann. Insoweit ist es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Einhaltung des im Zustimmungsgesetz niedergelegten Integrationsprogramms zu überprüfen und bei dessen Vollzug ein hinreichendes demokratisches Legitimationsniveau sicherzustellen [...]”.

⁶⁶ „Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, deren Rechtmäßigkeitsmaßstab das Unionsrecht ist [...], hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Ultra-vires-Kontrolle (nur) daraufhin zu überprüfen, ob sie vom Integrationsprogramm (Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG) gedeckt sind und insoweit am Anwendungsvorrang des Unionsrechts teilhaben”.

⁶⁷ „Eine solche Prüfung kommt – wegen der engen inhaltlichen Begrenzung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 79 Abs. 3 GG niedergelegten „Rechts auf Demokratie“ – allerdings nur bei hinreichend qualifizierten Kompetenzüberschreitungen in Betracht. Nur dann kann davon die Rede sein, dass die Bürger in Ansehung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union einer politischen Gewalt unterworfen sind, der sie nicht ausweichen können und die sie nicht prinzipiell personell und sachlich zu gleichem Anteil in Freiheit zu bestimmen vermögen. Eine qualifizierte Kompetenzüberschreitung in diesem Sinne muss daher offensichtlich [...] und für die Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten von struktureller Bedeutung sein” [...].

⁶⁸ „Die Annahme eines Ultra-vires-Akts setzt – ohne Rücksicht auf den betroffenen Sachbereich – voraus, dass eine Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union offensichtlich außerhalb der übertragenen Kompetenzen liegt [...]”.

wspólnych standardów metodologicznych [...] – kompetencji nie da się uzasadnić z żadnego prawnego punktu widzenia [...]. Taka interpretacja „manifestu” wynika z konieczności zachowania powściągliwości podczas przeprowadzania kontroli *ultra vires* [...]. W odniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika to również z odmiennego charakteru zadań i standardów, które Federalny Trybunał Konstytucyjny z jednej strony i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej z drugiej strony muszą wypełniać i stosować. Trzeba też wziąć pod uwagę, że Trybunał Sprawiedliwości ma prawo do tolerancji błędu [...]. Ta swoboda, która nieodzownie wiąże się z art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE, osiąga swoje granice dopiero wtedy, gdy wykładnia traktatów jest oczywiście całkowicie niezrozumiała, a przez to obiektywnie arbitralna. Dopiero przekroczenie tej granicy przez Trybunał Sprawiedliwości spowodowałoby, że jego działania nie byłyby już objęte art. 19 ust. 1 zd. 2 TUE [...]”⁶⁹.

„Przesunięcie kompetencji na niekorzyść państw członkowskich [...] może mieć miejsce tylko wtedy, gdy przekroczenie kompetencji ma istotne znaczenie dla zasady demokracji i suwerenności narodu. Dzieje się tak na przykład w przypadku, gdy jest w stanie zmienić podstawowe kompetencje Unii Europejskiej (por. [...]), a tym samym podważyć zasadę przyznania. Można przyjąć taki przypadek, gdyby wykonywanie kompetencji przez instytucję, organ, urząd lub agencję Unii Europejskiej wymagało zmiany traktatu zgodnie z art. 48 TUE lub korzystania z klauzuli ewolucyjnej (*Evolutivklausel*) [...]”⁷⁰.

„Kontrola tożsamości i kontrola *ultra vires* stanowią niezależne od siebie instrumenty kontroli. Ponieważ przekroczenie kompetencji w dostatecznie kwalifikowany sposób wpływa także na tożsamość konstytucyjną [...], kontrola *ultra vires* jest przypadkiem szczególnym – nawiązaniem do Aktu zatwierdzającego na podstawie art. 23 sek. 1 zdanie 2 UZ – o stosowaniu ogólnej ochrony tożsamości konstytucyjnej przez Federalny Trybunał Konstytucyjny [...]”⁷¹. „Zarówno *ultra vires*, jak i kontrola tożsamości – stanowiące niezależne instrumenty kontroli

⁶⁹ „Das ist der Fall, wenn sich die Kompetenz - bei Anwendung allgemeiner methodischer Standards (siehe Rn. 158 ff.) - unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt begründen lässt [...]. Dieses Verständnis von Offensichtlichkeit folgt aus dem Gebot, die Ultra-vires-Kontrolle zurückhaltend auszuüben [...]. Bezogen auf den Gerichtshof der Europäischen Union folgt es zudem aus der Unterschiedlichkeit der Aufgaben und Maßstäbe, die das Bundesverfassungsgericht einerseits und der Gerichtshof der Europäischen Union andererseits zu erfüllen oder anzuwenden haben. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Gerichtshof Anspruch auf Fehlertoleranz hat [...]. Eine Grenze findet dieser mit der Aufgabenzuweisung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV notwendig verbundene Spielraum erst bei einer offensichtlich schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge. Erst wenn der Gerichtshof diese Grenze überschritte, wäre auch sein Handeln nicht mehr durch Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV gedeckt [...]”.

⁷⁰ „Eine strukturell bedeutsame Verschiebung zulasten mitgliedstaatlicher Kompetenzen [...] kann nur vorliegen, wenn die Kompetenzüberschreitung ein für das Demokratieprinzip und die Volkssouveränität erhebliches Gewicht besitzt. Das ist etwa der Fall, wenn sie geeignet ist, die kompetenziellen Grundlagen der Europäischen Union zu verschieben (vgl. [...]) und so das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu unterlaufen. Davon ist auszugehen, wenn die Inanspruchnahme der Kompetenz durch das Organ, die Einrichtung oder sonstige Stelle der Europäischen Union eine Vertragsänderung nach Art. 48 EUV oder die Inanspruchnahme einer Evolutivklausel erforderte [...]”.

⁷¹ „Die Identitätskontrolle einerseits und die Ultra-vires-Kontrolle andererseits stehen als eigenständige Prüfverfahren nebeneinander. Da hinreichend qualifizierte Kompetenzüberschreitungen zugleich die Identität

– muszą być wykonywane z umiarem i w sposób otwarty na integrację europejską [...]. Są one zastrzeżone dla Federalnego Trybunału Konstytucyjnego [...]”⁷². „Stosowanie *ultra vires* i kontroli tożsamości z powściągliwością i otwartością na integrację europejską wymaga, aby – tam gdzie to konieczne – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej został skierowany do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 267 sek. 3 TFUE i że Federalny Trybunał Konstytucyjny w ramach kontroli dokonuje wykładni kwestionowanego aktu w sposób określony przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu prejudycjalnym [...]. Dlatego w ramach współpracy między Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym a Trybunałem Sprawiedliwości w sprawach kontroli *ultra vires* to ten ostatni decyduje o ważności i wykładni aktu; Z kolei Federalny Trybunał Konstytucyjny musi zapewnić, aby akty instytucji, organów, urzędów i agencji Unii Europejskiej nie wykraczały poza program integracji europejskiej w sposób oczywisty i strukturalnie istotny, a tym samym naruszały art. 38 ust. 1 zdanie 1 w związku z art. 23 sek. 1 zdanie 2, art. 20 sek. 2 zdanie 1 oraz art. 79 sek. 3 UZ [...]”⁷³.

8. Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 maja 2020 r. (Program PSPP)

Wyrok z dnia 5 maja 2020 r., 2 BvR 859/15, 2 BvR 1651/15, BvR 2006/15, 2 BvR 980/16 (Programm PSPP)⁷⁴ był wynikiem skargi konstytucyjnej, która wpłynęła na wokandę Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w związku ze sprawą programu zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (Public Sector Purchase Programme, PSPP), prowadzony przez Europejski Bank Centralny (EBC). Skarżący, wśród których znaleźli się byli politycy CSU Peter Gauweiler i Bernd Lucke, podnieśli zarzut, że wskazany program był częściowo niezgodny z niemiecką Ustawą Zasadniczą a realizujący jego założenia Europejski

der Verfassung berühren [...], stellt die Ultra-vires-Kontrolle einen besonderen, an das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG anknüpfenden Anwendungsfall des allgemeinen Schutzes der Verfassungsidentität durch das Bundesverfassungsgericht dar [...]”.

⁷² „Ultra-vires- und Identitätskontrolle sind - als je eigenständige Kontrollinstrumente - gleichermaßen zurückhaltend und europarechtsfreundlich auszuüben [...]. Sie sind dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten [...]”.

⁷³ Eine zurückhaltende und europarechtsfreundliche Anwendung der Ultra-vires- und der Identitätskontrolle setzt zunächst voraus, dass der Gerichtshof der Europäischen Union, soweit erforderlich, im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 267 Abs. 3 AEUV mit der Sache befasst wird und das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung die Maßnahme in der Auslegung zugrunde legt, die ihr in dem Vorabentscheidungsverfahren durch den Gerichtshof gegeben wird [...]. Im Rahmen des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof bei der Ultra-vires-Kontrolle obliegt letzterem daher die Entscheidung über die Gültigkeit und die Auslegung der Maßnahme; das Bundesverfassungsgericht hat hingegen sicherzustellen, dass Maßnahmen von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union das Integrationsprogramm nicht in offensichtlicher und strukturell bedeutsamer Weise überschreiten und dadurch gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Satz 2, Art. 20 Abs. 2 Satz 1 und Art. 79 Abs. 3 GG verstoßen [...].

⁷⁴ BVerfGE t. 154, s. 17 i n.

Bank Centralny przekroczył traktatowe uprawnienia. Odnosząc się do tych twierdzeń, Federalny Trybunał Konstytucyjny uznał ich zasadność w ograniczonym zakresie, poprzedzając zajęcie ostatecznego stanowiska pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W ramach dokonanych przez skład orzekający finalnych ustaleń udało się sformułować szereg ważnych poznawczo tez. Teza o fundamentalnym znaczeniu głosiła, że wdrożony przez Europejski Bank Centralny program zakupu aktywów sektora publicznego na rynkach wtórnych (Public Sector Purchase Programme) pozostaje częściowo niezgodny z niemiecką konstytucją oraz z prawem Unii Europejskiej. Inna teza mówiła z kolei, że niemiecki rząd i parlament naruszyły Ustawę Zasadniczą poprzez zaniechanie kontroli, czy skup obligacji skarbowych państw strefy euro nie wykracza poza uprawnienia Europejskiego Banku Centralnego. Co jednak szczególnie istotne, w wyrażonym poglądzie Federalny Trybunał Konstytucyjny bardzo wyraźnie sprzeciwił się rozstrzygnięciu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nigdy wcześniej nie postawił on tak jasno kwestii działania tego organu *ultra vires*. Niewątpliwie z tego względu analizowane orzeczenie należy uznać za bezprecedensowe.

W odniesieniu do tej ostatniej kwestii wymaga wyeksponowania wypowiedź, w której Federalny Trybunał Konstytucyjny stwierdził wprost, że: „W świetle art. 119 i art. 127 i nast. TFUE oraz art. 17 i nast. ESBC Statutu, decyzja Rady Prezesów EBC z dnia 4 marca 2015 r. (UE) 2015/774 oraz kolejne decyzje (UE) 2015/2101, (UE) 2015/2464, (UE) 2016/702 i (UE) 2017/100 należy zakwalifikować jako akty *ultra vires*. Prawdą jest, że w odpowiedziach na trzecią część i czwarte pytanie prejudycjalne Senatu II, TSUE wyraził inny pogląd i że wykładnia przedstawiona przez TSUE co do zasady wiąże Federalny Trybunał Konstytucyjny. Jednak w tym przypadku rozgraniczenie kompetencji TSUE jest po prostu nie do przeprowadzenia [...]”⁷⁵. „Gdy kontrola *ultra vires* lub kontrola tożsamości rodzi pytania dotyczące: ważności lub interpretacji środka podjętego przez instytucje, organy, urzędy i organy Unii Europejskiej, Federalny Trybunał Konstytucyjny co do zasady nawiązuje do rozumienia i oceny danego zagadnienia przez TSUE. Nie dotyczy to jednak już przypadków, w których interpretacja Traktatów jest niezrozumiała, a przez to obiektywnie arbitralna [...]”⁷⁶.

⁷⁵ „Der Beschluss des EZB-Rates vom 4. März 2015 (EU) 2015/774 sowie die hierauf folgenden Beschlüsse (EU) 2015/2101, (EU) 2015/2464, (EU) 2016/702 und (EU) 2017/100 sind mit Blick auf Art. 119 und Art. 127 ff. AEUV sowie Art. 17 ff. ESZB-Satzung trotz der anders lautenden Antwort des Gerichtshofs auf die Vorlagefragen 3 und 4 des Senats als Ultra-vires-Maßnahmen zu qualifizieren. Zwar bindet die Auslegung des Gerichtshofs das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich. Die Handhabung der Kompetenzabgrenzung durch den Gerichtshof ist jedoch schlechterdings nicht mehr vertretbar [...]”

⁷⁶ „Stellt sich bei einer Ultra-vires- oder Identitätskontrolle die Frage nach der Gültigkeit oder Auslegung einer Maßnahme von Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union, so legt das Bundesverfassungsgericht seiner Prüfung grundsätzlich den Inhalt und die Beurteilung zugrunde, die die Maßnahme durch den Gerichtshof erhalten hat. Dies gilt jedoch nicht bei einer schlechterdings nicht mehr nachvollziehbaren und daher objektiv willkürlichen Auslegung der Verträge [...]”

„W wyroku z dnia 11 grudnia 2018 TSUE uznał, że decyzja EBC Rady Prezesów w sprawie PSPP i jej późniejsze zmiany nadal znajdowały się w zakresie kompetencji EBC. Pogląd ten ewidentnie nie uwzględnia znaczenia i zakresu zasady proporcjonalności (art. 5 ust. 1 zdanie drugie oraz art. 5 ust. 4 TUE) [...] i nie jest możliwy do utrzymania z perspektywy metodologicznej, zważywszy na fakt, że całkowicie lekceważy rzeczywiste skutki PSPP [...]. Dlatego wyrok TSUE z dnia 11 grudnia 2018 r. wyraźnie wykracza poza przyznany mandat w art. 19 ust. 1 zdanie drugie TEU, co skutkuje strukturalnie istotną zmianą w porządku kompetencji ze szkodą dla państw członkowskich. W tym zakresie sam wyrok TSUE jest aktem *ultra vires* i dlatego nie można uznać jego mocy wiążącej [...]”⁷⁷.

⁷⁷ „Die Auffassung des Gerichtshofs in seinem Urteil vom 11. Dezember 2018, der Beschluss des EZB-Rates über das PSPP-Programm und seine Änderungen seien noch kompetenzgemäß [...], erkennt Bedeutung und Tragweite des auch bei der Kompetenzverteilung zu beachtenden Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 4 EUV) offensichtlich und ist wegen der Ausklammerung der tatsächlichen Wirkungen des PSPP methodisch nicht mehr vertretbar [...]. Das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreitet daher offenkundig das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat und bewirkt eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten. Da es sich selbst als Ultra-vires-Akt darstellt, kommt ihm insoweit keine Bindungswirkung zu [...]”.

II. Republika Austrii

Funkcjonujący w Republice Austrii Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że prawo Unii Europejskiej ma pierwszeństwo przed prawem krajowym, uważając przy tym, iż poza zakresem jego kompetencji pozostaje kontrolowanie aktów prawnych obowiązujących w Unii. Podobny pogląd wyrażany jest również przez przedstawicieli doktryny, którzy, idąc w tym kierunku, zastrzegają jednak, że pierwszeństwo stosowania prawa unijnego nie odnosi się do podstawowych zasad Konstytucji Federalnej, takich jak zasada państwa prawnego, zasada państwa federalnego, zasada republikańska, zasada demokratyczna, zasada podziału władzy czy zasada wolności. Gdyby więc akt prawa unijnego naruszał którąś z tych zasad, wówczas należałoby go uznać za nieobowiązujący w austriackim porządku prawnym⁷⁸.

⁷⁸ Zob. T. Öhlinger, M. Potacs, *EU-Recht und staatliches Recht. Die Anwendung des Europarechts im innerstaatlichen Bereich*, Wien 2020, s. 61 i nast.