

IZABELA WRÓBEL

Wrocław

ORCID: 0000-0001-7907-646X

ZASADA SOLIDARNOŚCI MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI W PRAWIE UNII EUROPEJSKIEJ ZMIERZCH CZY RENESANS?

WPROWADZENIE

Nie jest odosobniona w ostatnich latach opinia, że „pod tym, co przyjęło się nazywać 'kryzysem migracyjnym 2015 r.', kryje się inny kryzys, a mianowicie kryzys projektu integracji europejskiej, który opiera się w znacznej mierze na wymogu solidarności między państwami, które zdecydowały się na uczestnictwo w tym projekcie”¹. Jeszcze przed kryzysem migracyjnym pisano, że wymagana przez Traktat z Lizbony² solidarność między państwami członkowskimi w dziedzinie polityki azylowej jest realizowana jedynie w bardzo niewielkim stopniu³ i nikt nie widział w tym zagrożenia dla istnienia i funkcjonowania Unii Europejskiej (dalej Unia lub UE) jako całości, zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym. Od kulminacyjnego momentu kryzysu migracyjnego oraz podjęcia nadzwyczajnych i bezprecedensowych środków służących jego załagodzeniu, które podzieliły państwa członkowskie, minęło już kilka lat. Unia nie stała się inna od tej, jaką była od początku swego istnienia, włączając w to Wspólnoty Europejskie, ani pod względem prawnym, ani z punktu widzenia politycznego. Jest pełna sporów, a jednocześnie na forum jej instytucji i w państwach członkowskich wyjątkowo dużo mówi się o solidarności w UE. Nie wydaje się, by ktokolwiek podawał w wątpliwość solidarność jako wartość i zasadę w systemie prawno-instytucjonalnym UE. Z samej swej natury solidarność jest traktowana jako „wartość wspólnotowa”⁴. Jeżeli mówimy o solidarności, mówimy o wspólnocie, choćby w jakimś jednym, ograniczonym wymiarze. Posługiwaniu się zaś pojęciem „zasada” w kontekście systemu prawnego musi towarzyszyć świadomość, że zasady ograniczają działania adresatów (tu państw członkowskich oraz instytucji unijnych)

¹ Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota z 26.07.2017 r., C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka, Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2017:618 (dalej opinia C-643/15 i C-647/15), pkt 24.

² Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r., s. 1.

³ Ch. Tuschhoff, *Internationale Beziehungen*, Konstanz – München 2015, s. 178.

⁴ Z. Brodecki, A. Łunecka-Bartkiewicz, *Spacer idei przez prawo*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XXXI, 2014, s. 62.

i określają zamierzone skutki w realiach społecznych⁵, a zatem wyznaczają również ramy dopuszczalnej dyskusji.

Mając to wszystko na uwadze, warto postawić pytanie o rzeczywiste miejsce i rolę („siłę”) zasady solidarności między państwami członkowskimi w dzisiejszej UE. Odejście od niej niewątpliwie oznaczałoby upadek UE. Debata publiczna nad zasadą solidarności, której wynik nie jest znany, w przeciwieństwie do jej przebiegu, nie jest sama w sobie zakwestionowaniem zasady solidarności. Może być natomiast okazją do przypomnienia sobie fundamentów, na jakich zbudowano UE i celów, jakie jej wyznaczono. Jednym z tych fundamentów i celów jest właśnie zasada solidarności. Nie ma formalnych przeszkód, by próbować wypełnić ją treścią na nowo. Dlatego celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie (przez wielu ocenione zapewne jako nieco prowokacyjne), czy mamy do czynienia ze zmierzchem prawnej zasady solidarności między państwami członkowskimi UE, czy wręcz przeciwnie – jej renesansem.

W związku z powyższym analizie zostaną poddane następujące zagadnienia: istota zasady prawnej (definicja, rodzaje i funkcje), specyfika zasad systemu prawnego UE, kwalifikacja solidarności w systemie prawnym UE (relacje między wartością i zasadą w ujęciu traktatowym, sposób wyrażania zasady w Traktatach), rozumienie zasady solidarności między państwami członkowskimi w doktrynie i judykaturze oraz rola tej zasady w orzecznictwie sądów unijnych, a także jej skuteczność i perspektywy (przestrzeganie przez państwa członkowskie, miejsce w rozważaniach nad przyszłością UE, nowe koncepcje). Sprawdzeniu prawdziwości podlega hipoteza, że – wbrew powszechnemu przekonaniu – zasada solidarności między państwami członkowskimi wkroczyła obecnie w jeden z najlepszych okresów w swej historii jako wartości i zasady systemu prawnego Wspólnot Europejskich i Unii. Wykorzystane przy tym metody badawcze to teoretycznoprawna i dogmatycznoprawna.

POJĘCIE ZASADY PRAWNEJ

W słownikowym ujęciu wyraz „zasada” oznacza m.in.: „prawo rządzące jakimiś procesami, zjawiskami; też: formułę wyjaśniającą to prawo”, „normę postępowania”, „ustalony na mocy jakiegoś przepisu lub zwyczaju sposób postępowania w danych okolicznościach”, „podstawę funkcjonowania lub konstrukcji czegoś”⁶. Zasada jest zatem czymś, co rządzi, normuje lub jest efektem takich działań. W ostatnim z przytoczonych znaczeń uwidacznia się szczególna rola zasad. Powszechne rozumienie pojęcia „zasada” jest więc bliskie znaczeniom, jakie nadają mu prawnicy, aczkolwiek pojęcie „zasada prawna” jest definiowane na różne sposoby i z tego

⁵ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 8, 2009, s. 11.

⁶ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/zasada.html> (dostęp 18.01.2019 r.).

względu wciąż uchodzi za jedno z najslabiej objaśnionych pojęć w nauce prawa⁷. Jest ono przedmiotem analiz zarówno w teorii prawa, jak i w szczegółowych naukach prawnych⁸.

Przedstawiciele ogólnej nauki o prawie przez zasady prawne (zasady prawa, zasady systemu prawa, zasady części systemu prawa) rozumieją normy zawarte w przepisach prawa obowiązującego albo wypływające z nich z logiczną konsekwencją. Rola zasad prawa polega na wytyczaniu kierunków rozwoju systemu prawnego lub poszczególnych jego części, wypuklaniu istotnych właściwości systemu prawa lub jego części, dostarczaniu ogólnych wskazówek interpretacyjnych podmiotom dokonującym wykładni prawa. W tym ujęciu zasady prawa są normami prawa obowiązującego, których znaczenie jest podstawowe ze względu na cały system prawa lub jego części. Zasady prawa powinny wyrażać idee społeczno-polityczne, które wyrastają z podstaw ustrojowych, na jakich opiera się dana społeczność, z polityki społecznej, jaka jest w jej ramach prowadzona. Za zasady prawa nie należy jednak uznawać postulatów prawa⁹, co jest dominującym poglądem doktryny¹⁰.

Do cech zasad prawnych należą więc: wiążący charakter, nadrzędność nad innymi normami w systemie prawnym oraz szczególna rola, jaką odgrywają w systemie prawa. Wiążący charakter przejawia się najczęściej w tym, że dana zasada została *expressis verbis* wyrażona w tekście prawnym, daje się odtworzyć z tekstu prawnego lub opiera się na niespornej doktrynie prawnej, która uznaje zasadę za obowiązującą, przy jednoczesnym braku przepisów wykluczających jej obowiązywanie w określonym systemie prawnym. Nadrzędność zasad prawa może się wyrażać w wyższej pozycji hierarchicznej w systemie prawa, w szczególności w przypadku zasad prawnych sformułowanych w konstytucjach. Zasada może mieć również pozycję hierarchicznie wyższą z uwagi na doniosłość nakazów społecznych w niej zawartych, legitymowanie się silnym uzasadnieniem aksjologicznym, szerszy zakres zastosowania w odniesieniu do zakresów zwykłych norm prawnych. Wyjątkowa doniosłość zasad przejawia się zaś w tym, że są one szczególnie istotne z jakiegoś punktu widzenia, przede wszystkim społecznego. Rolą zasad jest stanowienie wytycznych i drogowskazy przy tworzeniu oraz interpretowaniu i stosowaniu prawa, w tym wypełnianiu treści klauzul generalnych i usuwaniu luk prawnych, a także reprezentantów idei, nośników wartości. W ten sposób zasady prawne zapewniają spójność aksjologiczną oraz jednolitość wykładni i stosowania prawa¹¹. Do cech odróżniających zasady prawne

⁷ A. Kościółek, *Zasada jawności w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2018, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369443705/11> (dostęp 22.01.2019 r.).

⁸ J. Goździewicz-Biechońska, *Wadliwość decyzji administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*, Warszawa 2011, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369233535/34> (dostęp 23.01.2019 r.).

⁹ H. Rot, *Wstęp do nauk prawnych*, Wrocław 1994, s. 42-43. Szerzej zob. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369256510/52> (dostęp 23.01.2019 r.).

¹⁰ J. Nowacki, Z. Tobor, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2002, s. 108.

¹¹ Z. Zawadzka, *Wolność prasy a ochrona prywatności osób wykonujących działalność publiczną. Problem rozstrzygania konfliktu zasad*, Warszawa 2013, s. 28-31.

od zwykłych norm prawnych należą również brak wyraźnie określonego zakresu zastosowania i związany z tym niższy poziom konkluzywności oraz możliwość wyboru zasady przez organ stosujący prawo w razie konfliktu zasad, na podstawie kryterium siły uzasadnienia aksjologicznego poszczególnych zasad (hierarchii wartości wyrażanych przez dwie lub więcej zasad)¹².

Taki sposób rozumienia zasad prawa bywa jednak odrzucany, jako że jedynie czyjeś oceny, wynikające z akceptowanych wartości i ich hierarchii, są podstawą traktowania pewnych norm prawnych jako zasad systemu prawa i jeżeli nawet zasady te są wyróżniane według określonych kryteriów, to sam wybór kryteriów także pozostaje kwestią ocen. Podobny charakter ma zabieg wyprowadzania zasad z postanowień prawa obowiązującego w drodze wniosku indukcyjnego, gdyż indukcja również sprowadza się do subiektywnego wyboru określonych elementów tych postanowień, jako najdonioślejszych, wyznaczających kierunki normatywne¹³.

Przedstawiony sposób pojmowania zasad prawa jest określany mianem dyrektywalnego, w związku z postrzeganiem zasad prawa jako dyrektyw postępowania. W ujęciu pozadyrektywalnym (opisowym) zasada prawa definiowana jest jako wzorzec ukształtowania określonej instytucji prawnej lub zespołu instytucji prawnych w wybranym wymiarze, przy czym wzorzec ten może mieć charakter sprawozdawczy, odnoszący się do prawa obowiązującego (zasady-odwzorowania) lub projektujący, ukierunkowany na prawo, które miałyby dopiero powstać (zasady-wzorce). Drugi z wymienionych rodzajów zasad w znaczeniu opisowym trudno jest wyraźnie oddzielić od zasad dyrektywalnych w postaci postulatów¹⁴. Uwzględniając oba ujęcia, tj. dyrektywne i pozadyrektywne, jak również mając na uwadze, że pierwsze nie musi ograniczać się do norm prawnych, można wyróżnić – jak wskazał K. Rączka – zasady prawa w znaczeniu normatywnym, postulatywnym i opisowym¹⁵.

Również w doktrynie prawa konstytucyjnego, mimo wielu dyskusji, brakuje jednolitej definicji pojęcia „zasada”. Niektórzy badacze twierdzą, że jej stworzenie nie jest możliwe, gdyż wśród zasad można wyróżnić zasady będące normami prawnymi oraz zasady niemające takiego charakteru, określane mianem dyrektyw, klauzul generalnych bądź wartości. Zgodnie z jednym ze stanowisk, przez pojęcie zasady prawa rozumie się normę konstytucyjną, z której wynika grupa innych norm i która reguluje istotne cechy danej instytucji, a przez doktrynę i praktykę została uznana za szczególnie doniosłą, ponieważ wyraża podstawowe wartości¹⁶. Główną kategorią

¹² Z. Pulka, *Podstawy prawa. Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, Poznań 2008, s. 46-49.

¹³ J. Nowacki, Z. Tobor, *op. cit.*, s. 109-111.

¹⁴ A. Kościółek, *op. cit.*

¹⁵ K. Rączka, w: M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587661972/459849> (dostęp 22.01.2019 r.). Podział na zasady prawne w sensie postulatywnym i zasady prawne w sensie dyrektywalnym, o jakim wspominał J.H. Szlachetko (J. H. Szlachetko, *Udział podmiotów spoza systemu administracji publicznej w stanowieniu aktów prawa miejscowego przez organy jednostek samorządu terytorialnego*, Gdańsk 2016, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369390200/20>, dostęp 23.01.2019 r.), należy uznać za zbyt uproszczony, gdyż nie oddaje on wszystkich różnic między zidentyfikowanymi w doktrynie postaciami zasad prawa.

¹⁶ A. Domańska, w: D. Górecki, (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 56.

w dyskursie prawniczym pozostaje zatem kategoria normy prawnej, choć podkreśla się, że zasada ustrojowa czy też zasada konstytucyjna ma charakter naczelnego, najważniejszego rozstrzygnięcia dotyczącego ustroju państwa¹⁷. Zasady ustroju określają podstawowe sposoby (płaszczyzna formalna) i treści (płaszczyzna materialna) wykonywania władzy, wskazując idee i cele, jakie powinny być w tym procesie urzędowistniane¹⁸. Podobnie definiuje się zasady prawa w doktrynie prawa administracyjnego – jako normy należące do konkretnego systemu prawnego, które uznaje się w tym systemie za szczególnie doniosłe, ponieważ wyrażają one wartości stanowiące podstawy aksjologiczne całego systemu lub poszczególnych jego gałęzi¹⁹. Nawiązując do dalszych rozważań, należy podkreślić, że podejścia konstytucyjnoprawne i administracyjnoprawne nakładają się na siebie w odniesieniu do ponadnarodowego prawa publicznego²⁰.

W niniejszym opracowaniu przez zasady prawne rozumie się normy prawne zawarte w aktach prawnych lub wywodzone z nich przez organy właściwe do orzekania o wykładni tych aktów, cechujące się nadrzędnością w stosunku do innych norm prawnych ze względu na ich usytuowanie w strukturze systemu prawnego i mające szczególne w nim znaczenie, polegające na wyrażaniu wartości leżących u podstaw tego systemu, wyznaczaniu kierunków i ram jego rozwoju oraz zapewnianiu jego spójności i jednolitości w procesach stanowienia, interpretowania i stosowania składających się na niego norm. Zasady prawne są więc uznawane za dyrektywy postępowania wiążące dla adresatów. Jednocześnie takie stanowisko oznacza akceptację dla postrzegania zasad prawnych jako normatywnej postaci wartości istotnych dla powstania i funkcjonowania danej wspólnoty.

ZASADY W SYSTEMIE PRAWNYM UE

Wobec braku legalnej definicji oraz traktatowego katalogu, zasady prawa unijnego są jednym z najbardziej niejednociele rozumianych pojęć tego prawa²¹. Jak zauważył A. von Bogdandy, autorzy Traktatów unijnych stosują pojęcie zasad bardzo często, w większości wersji językowych. Jego użycie w tekście Traktatu ma charakter atrybutywny. W ten sposób twórca Traktatu nadaje większe znaczenie określone-
mu elementowi lub nawet całemu postanowieniu i ułatwia czytelnikowi orientację w tekście. Zasada ustanawia zazwyczaj wymogi ogólne, wyraża twierdzenia na temat całości, a często ma treść raczej nieokreśloną. Dla każdego użycia wyrazu „zasa-

¹⁷ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 19. Por. P. Sarnecki, w: P. Tuleja, (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 31.

¹⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 68.

¹⁹ J. Ciechanowicz-McLean, *Działalność administracji publicznej w świetle zasad prawa ochrony przyrody*, w: M. Górski, J. Bucńska, M. Niedziółka, R. Stec, D. Struś, (red.), *Administracja publiczna – człowiek a ochrona środowiska Zagadnienia społeczno-prawne*, Warszawa 2011, s. 70.

²⁰ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I)*, s. 10-11.

²¹ P. Justyńska, w: J. Galster, (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010, s. 218.

da” trzeba dokonać indywidualnej analizy skutków prawnych, wynikających z danej normy, w szczególności w zakresie środków prawnych i kontroli sądowej²². Zasady prawa UE mogą być jednak także zasadami niepisаныmi, wyprowadzonymi z norm traktatowych przez sądy unijne.

Przegląd części dotyczących zasad we wszystkich publikacjach na temat całokształtu prawa UE zacytowanych w niniejszym opracowaniu wykazał, że również przedstawiciele doktryny hołdują atrybutywnemu podejściu do zasad w systemie prawnym UE, unikając definiowania pojęcia zasady lub definiując je przy pomocy cech, którymi zasady się odznaczają. W bardzo jasny sposób, a przez to zasługujący na aprobatę, P. Justyńska pisze, że zasady systemu prawnego UE odnoszą się do podstaw tego systemu i odgrywają szczególną rolę w procesie stosowania i interpretacji prawa unijnego oraz prawa państw członkowskich. Wpływają również na obowiązywanie prawa UE i prawa krajowego, gdyż musi być ono tworzone i zmieniane zgodnie z nimi²³. Podobnie ujął to A. von Bogdandy, wskazując, że zasady w prawie pierwotnym są specjalnymi normami prawnymi, dotyczącymi całokształtu porządku prawnego UE. Zasady podstawowe jako podkategoria określają nadrzędne normatywne ramy odniesienia dla całego prawa pierwotnego, a faktycznie dla całokształtu porządku prawnego UE. Ta materialna koncepcja zasad podstawowych nie obejmuje wszystkich norm (czy też elementów norm), określanych mianem zasad w Traktatach lub w orzecznictwie sądów unijnych, a jedynie kilka postanowień, które nazywa się również zasadami podstawowymi lub strukturalnymi w konstytucjach krajowych²⁴. Do tak rozumianych zasad należy zasada solidarności²⁵.

W nieco innym ujęciu doktrynalnym problematyki zasad prawnych UE wyróżnia się trzy rodzaje ogólnych zasad prawa unijnego. Po pierwsze, wskazuje się zasady leżące u podstaw ustroju UE, a dotyczące stosunków między UE a państwami członkowskim (zasada nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym, zasada subsydiarności), pozycji prawnej jednostki (zasada skutku bezpośredniego) lub stosunków wewnątrz UE (zasada równowagi instytucjonalnej). Zasady te zostały „odkryte” przez Trybunał Sprawiedliwości UE w procesie wnioskowania indukcyjnego. Po drugie, mowa jest o zasadach wywodzących się z przepisów prawa unijnego, dotyczących stosunków między instytucjami UE i organami państw członkowskich z jednej strony a jednostkami z drugiej, takich jak zasada równości, zasada proporcjonalności, prawa człowieka. Po trzecie wreszcie, wyodrębnione zostały zasady materialnego prawa unijnego, stanowiące podstawę swobód unijnych lub polityk unijnych²⁶. W tym kontekście zasadę solidarności, w różnych jej aktualnych odsłonach traktatowych, należy zakwalifikować zarówno do pierwszej, jak i trzeciej kategorii ogólnych zasad prawa unijnego.

²² A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I)*, s. 9-10.

²³ P. Justyńska, *op. cit.*, s. 218.

²⁴ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I)*, s. 10.

²⁵ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. III)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 10, 2009.

²⁶ A. Wróbel, w: A. Wróbel, (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, t. I, Warszawa 2010, s. 49.

Zasadom prawa unijnego przypisuje się trzy funkcje. Po pierwsze, prawo unijne jest systemem prawnym młodym, więc zasady prawa, w szczególności ogólne zasady prawa, pozwalają wypełnić luki w tym systemie. Po drugie, prawo unijne niejednokrotnie ma charakter jedynie ramowy i posługuje się częściowo nieprecyzyjnymi określeniami. Zasady pozwalają zatem na prawidłowe ustalenie treści norm prawnych, co nie byłoby możliwe bez odniesienia się do nich. Po trzecie, dynamizm procesu integracji w ramach UE powoduje konieczność takiej interpretacji jej prawa, aby zostały zrealizowane cele, niezależnie od zmieniających się realiów oraz uwarunkowań ekonomicznych i politycznych²⁷. Każdą z tych funkcji zasada solidarności spełniała w okresie istnienia Wspólnot Europejskich i Unii. Co więcej, jak się wydaje, spełniała je w głównej mierze w takiej właśnie kolejności, zwłaszcza patrząc na zagadnienie jej funkcji z perspektywy ostatnich lat (kryzysu gospodarczego w Grecji i kryzysu migracyjnego w całej UE).

Powracając jeszcze do dokonanej wyżej kwalifikacji zasady solidarności, należy zaznaczyć, że solidarność wyraża horyzontalny obowiązek jedności między państwami członkowskimi, ale by można mówić o jej naruszeniu lub o konkretnych obowiązkach państw członkowskich, musi być ona wprowadzona do aktów prawa wtórnego lub powiązana z art. 4 ust. 3 TUE²⁸, ustanawiającym zasadę lojalnej współpracy czy też „zasadę wierności Unii”²⁹ lub „zasadę wierności Traktatom”³⁰, zgodnie z którą UE i państwa członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Zasadę lojalnej współpracy utożsamia się często, w szczególności w Polsce, z zasadą solidarności³¹, jednakże – jakkolwiek zasady te są z sobą powiązane (lojalność wobec UE jest jednocześnie wyrazem solidarności wewnątrz UE³²) – stanowisko takie należy uznać za nieprawidłowe, skoro TUE w art. 24 posługuje się oboma tymi pojęciami („lojalność” i „wzajemna solidarność”), umieszczając je w bezpośrednim sąsiedztwie. Również rzecznik generalny Yves Bot wspomina o „zasadach lojalnej współpracy i solidarności”³³. Utożsamiania zasady lojalnej współpracy z zasadą solidarności nie uzasadnia obecnie fakt, że zasadę wynikającą z art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej TWE)³⁴ nazywano w doktrynie zasadą solidarności³⁵. Wówczas bowiem TWE nie

²⁷ D. Gibasiewicz, *Zasada neutralności podatku od wartości dodanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 86.

²⁸ S. Morano-Foadi, *Solidarity and Responsibility: Advancing Humanitarian Responses to EU Migratory Pressures*, „European Journal of Migration and Law” nr 19/3, 2017, s. 247-248.

²⁹ A. Haratsch, Ch. Koenig, M. Pechstein, *Europarecht*, Tübingen 2012, s. 92-93.

³⁰ M. Herdegen, *Europarecht*, München 2013, s. 87-88.

³¹ Zob. np. P. Justyńska, *op. cit.*, s. 265-276; A. Wentkowska, w: J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 294-296.

³² K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *Podstawy prawa europejskiego*, Warszawa 1998, s. 246.

³³ Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota z 13.06.2018 r., C-213/17, *X przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, EU:C:2018:434 (dalej opinia C-213/17), pkt 99.

³⁴ Dz. Urz. UE C 321E z 29.12.2006 r., s. 37.

³⁵ Zob. D. Lasok, *Zarys prawa Unii Europejskiej*, Toruń 1995, s. 187; J. Galster, C. Mik, *Podstawy europejskiego prawa wspólnotowego. Zarys wykładu*, Toruń 1998, s. 174; C. Mik, *Europejskie prawo*

nazywał w żaden sposób zasady sformułowanej w tym artykule. Natomiast obecnie art. 4 ust. 3 TUE wprowadził określenie „zasada lojalnej współpracy”. Pozostawiając poza zakresem niniejszych rozważań sposób rozumienia zasady lojalnej współpracy i wynikających z niej obowiązków państw członkowskich wobec UE, UE wobec nich oraz państw członkowskich w stosunku do siebie wzajemnie³⁶, należy zwrócić uwagę na jednak różne znaczenia pojęć „lojalność”³⁷ i „solidarność”. Zasada solidarności na gruncie prawa UE (wcześniej Wspólnot Europejskich) była i jest wyrazem przekonania, że obok korzyści także ciężary powinny być sprawiedliwie rozłożone na państwa członkowskie. Takie jest jej pierwotne i wciąż aktualne znaczenie³⁸.

SOLIDARNOŚĆ JAKO WARTOŚĆ I ZASADA W PRAWIE PIERWOTNYM UE

W prawie pierwotnym UE próżno szukać definicji pojęcia „solidarność”. Dlatego warto sięgnąć do powszechnego rozumienia tego pojęcia. *Słownik języka polskiego PWN* przedstawia dwa jego znaczenia: 1. poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności wynikające ze zgodności poglądów oraz dążeń, 2. odpowiedzialność zbiorowa i indywidualna określonej grupy osób za całość wspólnego zobowiązania³⁹. Z kolei *Słownik języka polskiego* pod red. W. Doroszewskiego przez pojęcie solidarności każe rozumieć: „1. bycie solidarnym; zgodność w postępowaniu i dążeniach, jednomyślność, wspieranie się wzajemne; 2. praw. odpowiedzialność każdego ze współobowiązanych za całość zobowiązania (...); współodpowiedzialność”⁴⁰. Oba słowniki akcentują zatem dwa elementy: zgodność (poglądów, dążeń, zachowań) oraz łączną odpowiedzialność za wspólne zobowiązanie. W definicjach słownikowych mowa jest także o wspólnocie i wzajemnym wspieraniu się. Solidarność powinna być zatem wiązana ze zgodnością, współodpowiedzialnością i wzajemną pomocą. Taki sposób definiowania pojęcia „solidarność” jest jednak wystarczający tylko w zakresie, w jakim chodzi o wartość, nie zaś o zasadę.

Solidarność jako wartość występuje wyłącznie w preambułach Traktatów. W Traktacie o Unii Europejskiej (dalej TUE)⁴¹ wzmianka o solidarności pojawia się po raz pierwszy w preambule, gdzie państwa członkowskie wyraziły pragnienie pogłębienia

wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki, t. I, Warszawa 2000, s. 530-532; A. Wróbel, w: A. Wróbel, (red.), *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004, s. 79-83; A. Lisiecka, *Prawo wspólnotowe w porządku prawnym państw członkowskich*, w: E. Piontek, (red.), *Szki- ce z prawa Unii Europejskiej*. Tom III. *Problemy konstytucyjne*, Kraków 2005, s. 229-230.

³⁶ Na temat zasady lojalnej współpracy w prawie UE zob. K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *op. cit.*, s. 246-250; A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. III)*, s. 5-6.

³⁷ Zob. *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/lojalnosc.html> (dostęp 28.01.2019 r.).

³⁸ Ch. Thun-Hohenstein, F. Cede, *Europarecht. Das Recht der Europäischen Union unter besonderer Berücksichtigung des EU-Beitritts Österreichs*, Wien 1996, s. 35.

³⁹ *Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/solidarnosc;2575796.html> (dostęp 22.01.2019 r.).

⁴⁰ *Słownik języka polskiego pod red. W. Doroszewskiego*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/solidarnosc;5498841.html> (dostęp 29.01.2019 r.).

⁴¹ Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13.

solidarności między swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji. Podobnie, jak w TUE, już preambuła Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej TFUE)⁴² odnosi się do solidarności, wyrażając zamiar państw członkowskich potwierdzenia solidarności, która łączy Europę z krajami zamorskimi. O odwołaniu się do tego wymiaru solidarności przesądziły względy historyczne i kulturowe⁴³. Fakt wprowadzenia do preambuł Traktatów wzmianek o solidarności podkreśla znaczenie tej wartości w porządku prawnym UE, przy czym chodzi o dwa jej wymiary: wewnętrzny, odniesiony do narodów i zewnętrzny, ograniczony pod względem geograficznym.

W częściach normatywnych Traktatów pojęciu „solidarność” bardzo rzadko towarzyszy pojęcie „zasada”. A jednak, nawet gdy pojęcie zasad się nie pojawia, chodzi w istocie o zasady prawa UE, czego przykładem jest art. 2 TUE, przedstawiający zasady podstawowe UE jako wartości, a w konsekwencji – przejaw przekonania etycznych obywateli UE⁴⁴. W doktrynie art. 2 TUE jako całość określany jest mianem zasady homogeniczności, gdyż stanowi on zasadę prawną, która zapewnia centralnemu porządkowi UE i składowym porządkom państw członkowskich pewien stopień zgodności, umożliwiając im dalszą koegzystencję⁴⁵.

W art. 2 TUE, dotyczącym – według terminologii traktatowej – wartości, na których opiera się UE i które są wspólne państwom członkowskim, solidarność wymieniona jest pośród fundamentów społeczeństwa – społeczeństwa opartego na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, równości kobiet i mężczyzn oraz solidarności właśnie. Do celów UE, wskazanych w art. 3 TUE, należy wspieranie solidarności między pokoleniami (ust. 3 akapit drugi) oraz solidarności między państwami członkowskimi (ust. 3 akapit trzeci), a także przyczynianie się do solidarności między narodami (ust. 5) – wszystkimi, nie tylko państw członkowskich, gdyż UE ma to czynić w stosunkach zewnętrznych. Po raz kolejny odniesienie do solidarności pojawia się w postanowieniach ogólnych o działaniach zewnętrznych UE. Zgodnie z art. 21 TUE, działania UE na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej utworzenia, rozwoju i rozszerzenia oraz które zamierza wspierać na świecie. Do zasad tych zaliczono poszanowanie solidarności. Z kolei w postanowieniach szczególnych dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE została zobowiązana do prowadzenia, określania i realizowania wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, opartej m.in. na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między państwami członkowskimi (art. 24 ust. 2 TUE), zaś państwa członkowskie – do popierania polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa UE w duchu lojalności i wzajemnej solidarności (art. 24 ust. 3 akapit pierwszy TUE), jak również do zgod-

⁴² Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 49.

⁴³ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska-Szulc, *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, <https://sip.lex.pl/#/publication/151028389> (dostęp 18.01.2019 r.).

⁴⁴ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I)*, s. 9.

⁴⁵ M. Zieliński, *Wartości Unii Europejskiej*, w: B. Krzan, (red.), *Ubi ius, ibi remedium. Księga dedykowana pamięci Profesora Jana Kolasy*, Warszawa 2016, s. 651.

nego działania na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej (art. 24 ust. 3 akapit drugi TUE). W tej samej grupie postanowień przewidziano tzw. konstruktywne wstrzymanie się od głosu⁴⁶, które oznacza, że jeżeli przy podejmowaniu decyzji przez Radę państwo członkowskie wstrzymuje się od głosu i jednocześnie składa formalne oświadczenie, to nie jest ono zobowiązane do wykonania decyzji, ale akceptuje, że jej przyjęcie wiąże UE i powstrzymuje się w duchu wzajemnej solidarności od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania UE podejmowane na podstawie tej decyzji (art. 31 ust. 1 akapit drugi TUE). Łącznie pojęcie solidarności pojawia się dziewięć razy w części normatywnej TUE. Nadto, art. 32 akapit pierwszy TUE stanowi, że państwa członkowskie są względem siebie solidarne, co dotyczy areny międzynarodowej.

W TUE solidarność występuje zatem pod różnymi postaciami: solidarności w społeczeństwie, między pokoleniami, między narodami, solidarności rozumianej ogólnie, solidarności państw członkowskich wobec UE i wreszcie solidarności między państwami członkowskimi. W ujęciu traktatowym solidarność jest wartością, celem i zasadą, zaś solidarność między państwami członkowskim, o której TUE wspomina czterokrotnie, celem (art. 3) i zasadą (art. 24 i art. 32), nawet gdy wyraz „zasada” nie został użyty. Jak wskazał A. von Bogdandy, aksjomaty z art. 2 TUE, choć określone mianem „wartości”, należy rozumieć jako normy prawne i zasady (zasady podstawowe). „Wartości” z art. 2 TUE zostały bowiem uzgodnione w ramach procedury art. 48 TUE i wywołują skutki prawne (art. 3 ust. 1, art. 7, art. 49 TUE oraz art. 258 i art. 259 TFUE), co oznacza, że są one normami prawnymi, a ze względu na swój nadrzędny i konstytutywny charakter zasadami podstawowymi⁴⁷.

Podkreślenia jednak wymaga, że art. 2 TUE określa solidarność nie jako wartość UE, lecz jako wartość rozproszonego społeczeństwa europejskiego⁴⁸, co musi wywoływać pytanie o rzeczywistą rolę UE i jej instrumentów w wykonywaniu art. 2 TUE w tym zakresie. Wydaje się, że trafną odpowiedź znalazł rzecznik generalny Trybunału Sprawiedliwości M. Szpunar, wywodząc, iż status obywatela UE łączy społeczeństwo w państwach członkowskich i społeczeństwo europejskie traktowane całościowo jako narody Europy, która na zasadzie solidarności obywatelskiej i politycznej, pozostającej jeszcze w trakcie budowy, ale niezbędnej w kontekście globalizacji politycznej, gospodarczej i społecznej, przyznaje im prawa i obowiązki, które nie mogą być ograniczane przez władze krajowe w sposób nieuzasadniony⁴⁹.

⁴⁶ Komunikat Komisji do Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady. Silniejsza pozycja na arenie międzynarodowej: usprawnienie procesu podejmowania decyzji w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE, Bruksela, 12.09.2018 r., COM(2018) 647 final, s. 9.

⁴⁷ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. I)*, s. 10.

⁴⁸ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. III)*, s. 12. Inaczej E. Dagilyté, *Solidarity: a general principle of EU law? Two variations on the solidarity theme*, w: A. Biondi, E. Dagilyté, E. Küçük, (red.), *Solidarity in EU Law. Legal Principle in the Making*, Cheltenham – Northampton, MA 2018, s. 74.

⁴⁹ Opinia rzecznika generalnego Macieja Szpunara z 4.02.2016 r., C-165/14 i C-304/14, *Alfredo Rondón Marin przeciwko Administración del Estado* oraz *Secretary of State for the Home Department przeciwko CS*, EU:C:2016:75, pkt 117.

Nie pozostawiając natomiast miejsca na wątpliwości, TUE wprowadził zasadę solidarności między państwami członkowskimi do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jakkolwiek zasada ta jest normą prawną, dotyczy solidarności politycznej i – co należy podkreślić – Trybunał Sprawiedliwości UE nie jest, co do zasady, właściwy w zakresie postanowień dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa ani w zakresie aktów przyjętych na ich podstawie (art. 24 ust. 1 akapit drugi zdanie piąte TUE i art. 275 akapit pierwszy TFUE). Nie działają zatem w tym zakresie mechanizmy służące zapewnieniu przestrzegania prawa UE, charakterystyczne dla tego prawa⁵⁰. Zasada solidarności między państwami członkowskimi i wynikające z niej obowiązki szczegółowe nabierają w ten sposób charakteru prawnomiędzynarodowego, ze wszystkimi tego konsekwencjami w zakresie skuteczności norm traktatowych UE odnoszących się do tego zagadnienia. W innych dziedzinach jednak solidarność między państwami członkowskimi jest normą typową dla porządku prawnego UE.

W części normatywnej TFUE pojęcie solidarności po raz pierwszy pojawia się w postanowieniach dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a konkretnie w art. 67 ust. 2 zdanie pierwsze, zgodnie z którym UE zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi. Na podstawie art. 80 zdanie pierwsze TFUE, unijne polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Akty UE przyjęte na podstawie postanowień traktatowych poświęconych politykom dotyczącym kontroli granicznej, azylu i imigracji zawierają, w każdym niezbędnym przypadku, odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady (art. 80 zdanie drugie TFUE). W dziedzinie polityki gospodarczej UE, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, o środkach stosowanych do sytuacji gospodarczej, w szczególności w przypadku wystąpienia poważnych trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, zwłaszcza w zakresie energii (art. 122 ust. 1 TFUE). Zgodnie z art. 194 ust. 1 TFUE, polityka UE w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między państwami członkowskimi: zapewnienie funkcjonowania rynku energii, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw energii w UE, wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii, jak również rozwoju nowych i odnawialnych form energii, a także wspieranie wzajemnych połączeń między sieciami energii. Wreszcie, do działań zewnętrznych UE ma zastosowanie klauzula solidarności z art. 222 TFUE, na mocy której UE i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka (ust. 1 zdanie pierwsze). Procedurę przyjmo-

⁵⁰ Por. P. Bogdanowicz, M. Taborowski, *Brak niezależności sądów krajowych jako uchybienie zobowiązaniu w rozumieniu art. 258 TFUE (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 1, 2018, s. 6.

wania decyzji określającej warunki zastosowania przez UE klauzuli solidarności reguluje art. 222 ust. 3 TFUE. Podsumowując, twórcy TFUE posłużyli się w jego części normatywnej siedem razy pojęciem solidarności w odniesieniu do czterech obszarów integracji europejskiej. Mimo że tylko w jednym przypadku mowa jest wprost o zasadzie solidarności między państwami członkowskimi, wyrażenia „w duchu solidarności między państwami członkowskimi” i „wspólnie w duchu solidarności” należy traktować jako sposób sformułowania zasady solidarności⁵¹.

Preambuła Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej Karta)⁵² przypomina, że UE jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach, do których zalicza m.in. solidarność. Solidarności dotyczy także tytuł IV Karty, choć poza tytułem wspomnianej jednostki pojęcie solidarności w części normatywnej tego aktu nie występuje. Tytuł jednostki wskazuje jednak, że wymienione w niej prawa mają charakter solidarnościowy, a są to: prawo pracowników do informacji i konsultacji w ramach przedsiębiorstwa (art. 27), prawo do rokowań i działań zbiorowych (art. 28), prawo dostępu do pośrednictwa pracy (art. 29), prawo do ochrony w przypadku nieuzasadnionego zwolnienia z pracy (art. 30), prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy (art. 31), zakaz pracy dzieci i ochrona młodocianych w pracy (art. 32), prawo do ochrony życia rodzinnego i zawodowego (art. 33), prawo do zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej (art. 34), prawo do ochrony zdrowia (art. 35), prawo dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 36), prawo do ochrony środowiska (art. 37) i prawo do ochrony konsumentów (art. 38)⁵³. Na marginesie niniejszych rozważań należy przypomnieć, że tytuł IV Karty jest uznawany za jedną z najbardziej spornych dziedzin w historii powstawania tego dokumentu. Sporne było nie tylko zasadnicze pytanie, czy prawa i zasady socjalne powinny zostać włączone do Karty, ale również, ile praw socjalnych powinno zostać włączonych, jaką powinny one mieć konkretnie treść, jaką powinny mieć moc wiążącą i czy należy je zaklasyfikować jako prawa podstawowe, czy też raczej jako zasady⁵⁴. Taki stan rzeczy pokazuje, jak trudną materią pod względem politycznym i prawnym jest solidarność jako wartość i jako zasada oraz jak wiele emocji budzi, bez względu na jej wymiar.

ZASADA SOLIDARNOŚCI MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI W DOKTRYNIE PRAWA UE I ORZECZNICTWIE SĄDÓW UNIJNYCH

W 1969 r. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich stwierdził, że solidarność jest podstawą całego systemu wspólnotowego⁵⁵. W doktrynie solidarność została przedstawiona jako nakaz pomocy słabszym przez silniejszych oraz współ-

⁵¹ Por. Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska-Szulc, *op. cit.*

⁵² Dz. Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 389.

⁵³ Por. Z. Brodecki, A. Łunecka-Bartkiewicz, *op. cit.*, s. 61.

⁵⁴ Opinia rzecznika generalnego Vericy Trstenjak z 22.09.2011 r., C-411/10, *N.S. przeciwko Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2011:611 (dalej opinia C-411/10), pkt 172.

⁵⁵ Wyrok TS z 10.12.1969 r., 6/69 i 11/69, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Francuskiej*, EU:C:1969:68, pkt 16.

odpowiedzialność państw członkowskich, wyrażająca się we wzajemnej wspólnej pomocy, a także jako równowaga między korzyściami i ciężarami wynikającymi z członkostwa w UE⁵⁶. Ten ostatni aspekt jest echem wyroku Trybunału Sprawiedliwości z 1973 r., do którego się obecnie powraca⁵⁷ i który ma fundamentalne znaczenie dla prawidłowego rozumienia zasady solidarności między państwami członkowskimi UE. Trybunał uznał wówczas, że Traktat pozwala państwom członkowskim korzystać z zalet Wspólnoty, zobowiązuje je jednak także do poszanowania jej prawa. Jeżeli państwo zakłóca jednostronnie, ze względu na swoje wyobrażenie interesu narodowego, związaną z przynależnością do Wspólnoty równowagę między korzyściami i ciężarami, to kwestionuje w ten sposób równość państw członkowskich wobec prawa wspólnotowego. Takie naruszenie obowiązku solidarności, który państwa członkowskie przyjęły na siebie przez swoje przystąpienie do Wspólnoty, oddziałuje ujemnie na porządek prawny Wspólnoty aż do jego fundamentów⁵⁸.

Z wyroku tego wynika, że obowiązek solidarności między państwami członkowskimi stanowi zasadę, którą państwa członkowskie zaakceptowały, przystępując do UE. Zasada ta zakazuje państwu członkowskiemu jednostronnego zakłócania równowagi pomiędzy prawami i obowiązkami wynikającymi z jego przynależności do UE⁵⁹. Zasady solidarności i równości między państwami członkowskimi wypływają zatem z natury UE (Wspólnot Europejskich)⁶⁰. Podział wysiłków i zadań między państwami członkowskimi rządzi się solidarnością⁶¹. Polityka spójności stanowi mechanizm redystrybucji i przywracania równowagi między państwami członkowskimi, będąc wyrazem solidarności między nimi oraz między ich narodami⁶². Jednakże, w kontekście m.in. art. 3 ust. 3 TUE, niczym nieograniczone podejście wybiórcze – nawet w tej dziedzinie prawa Unii, w której dopuszczalny jest pewien stopień zróżnicowania – byłoby nie do pogodzenia z zasadą solidarności między państwami członkowskimi oraz z zasadą równości państw członkowskich wobec Traktatów, jako leżącymi u podstaw integracji europejskiej⁶³. Nierównomierny podział obciążeń na granicach zewnętrznych ze względu na położenie geograficzne państw członkowskich sprawił,

⁵⁶ B. Krzan, w: K. Kowalik-Bańczyk, M. Szwarz-Kuczer, A. Wróbel, (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II (art. 90-222)*, Warszawa 2012, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587648184/445624> (dostęp 29.01.2019 r.).

⁵⁷ Zob. opinię C-643/15 i C-647/15, pkt 242.

⁵⁸ Wyrok TS z 7.02.1973 r., 39/72, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej*, EU:C:1973:13, pkt 24 i 25. Por. wyrok TS z 7.02.1979 r., C-128/78, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej*, EU:C:1979:32, pkt 12.

⁵⁹ Opinia rzecznika generalnego M. Poiarsa Madura z 21.06.2007 r., C-273/04, *Rzeczpospolita Polska przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2007:361, pkt 51.

⁶⁰ D. Florea, *International and European Law Principles*, „The USV Annals of Economics and Public Administration” nr 16/1(23), 2016, s. 223.

⁶¹ Opinia C-411/10, pkt 31.

⁶² Opinia rzecznika generalnego Yves’a Bota z 2.04.2009 r., C-166/07, *Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2009:213, pkt 85.

⁶³ Opinia rzecznika generalnego Nilsa Wahla z 13.05.2015 r., C-44/14, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2015:320, pkt 35.

że Traktat z Lizbony szczególnie wyeksponował zasadę solidarności w dziedzinie kontroli granicznych, azylu i imigracji⁶⁴.

Jak podniósł rzecznik generalny Trybunału w 2017 r., podkreślając znaczenie solidarności jako wartości założycielskiej i egzystencjalnej UE, wymóg solidarności, wyrażony już w Traktacie Rzymskim, nadal znajduje się w samym sercu procesu integracji, kontynuowanego przez Traktat z Lizbony. Chociaż nieobecność tej wartości w znajdującym się w art. 2 zdanie pierwsze TUE wyliczeniu wartości, na których opiera się UE, jest zaskakująca, to jednak solidarność znajduje się w preambule Karty, jako element „niepodzielnych, powszechnych wartości”, na których zbudowana jest UE. Ponadto art. 3 ust. 3 TUE stanowi, że UE wspiera „solidarność między państwami członkowskimi”. Solidarność stanowi zatem niezmiennie część zbioru wartości i zasad, które tworzą „cokół konstrukcji europejskiej”⁶⁵. Konkretniej, solidarność jest zarazem filarem i nadrzędną zasadą polityk UE dotyczących kontroli granicznej, azylu i imigracji, które są przedmiotem tytułu V rozdział 2 TFUE, poświęconego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W obliczu faktycznych różnic istniejących między państwami członkowskimi, wynikających z ich usytuowania geograficznego oraz ich wrażliwości na masowe przepływy migracyjne, przyjęcie środków na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE i ich skuteczne stosowanie mają tym większe znaczenie. Środki takie, jak mechanizm relokacji, pozwalają więc na nadanie konkretnej treści ustanowionej w art. 80 TFUE zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi⁶⁶.

Czyniąc uwagi na temat zasady solidarności między państwami członkowskimi w ramach polityki UE w dziedzinie energii, przewidzianej w art. 194 ust. 1 TFUE, inny rzecznik generalny Trybunału zauważył, że odniesienie do solidarności między państwami członkowskimi – dodane podczas redakcji tekstu Traktatu z Lizbony – umiejscawia się w kontekście, w którym zasada solidarności między państwami członkowskimi przyjęła charakter „zasady konstytucyjnej”. Idea solidarności między państwami członkowskimi jest bowiem nie tylko wyrażona w różnych miejscach Traktatów, lecz stanowi, zgodnie z art. 3 ust. 3 akapit trzeci TUE, jeden z celów Unii. Szczęólnego znaczenia zasada solidarności między państwami członkowskimi nabiera w świetle dostaw w dziedzinie energii, jak wynika zarówno z art. 194 ust. 1 lit. b, jak i z art. 122 ust. 1 TFUE⁶⁷.

Rola rzeczników generalnych w przywracaniu pamięci o pierwotnym i podstawowym znaczeniu zasady solidarności w ogóle i zasady solidarności między państwami

⁶⁴ A. Mrozek, *Zwischen „Raum der Freiheit”, „Raum der Sicherheit” und „Raum des Rechts” – der Mechanismus des supranationalen Grenzschutzes an den europäischen Außengrenzen*, „Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik” z. 11-12, 2014, s. 397.

⁶⁵ Por. W. Jedlecka, *Solidarność jako propozycja przewyciężenia kryzysu w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji C”, cz. 2, 2015, s. 632-633.

⁶⁶ Opinia C-643/15 i C-647/15, pkt 18-20 i 22.

⁶⁷ Opinia rzecznika generalnego Paola Mengozziego z 26.07.2017 r., C-226/16, *Eni SpA i in. przeciwko Premier ministre i Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*, EU:C:2017:1005, pkt 32-34.

członkowskimi w szczególności w prawie UE w ostatnich latach jest nie do przecenienia. Sądy unijne są bowiem oszczędne w odwoływaniu się do zasady solidarności między państwami członkowskimi w uzasadnieniach swoich wyroków. Często nie czynią tego nawet wówczas, gdy na zasadę solidarności powołują się rzecznicy generalni⁶⁸. W 2009 r. A. von Bogdandy zauważył: „Choć solidarność między państwami członkowskimi nie była podstawą dla znaczącej aktywności sądowej, to pomogła wzmocnić ważne pojęcia prawne, takie jak: wspólnota prawa oraz zasada lojalnej współpracy”⁶⁹. W ostatnich kilkunastu latach jednak, przede wszystkim w kontekście środków przyjmowanych na podstawie TFUE, sądy unijne odwołały się do zasady solidarności kilkakrotnie, przypominając tym samym o jej istnieniu i znaczeniu w unijnym porządku prawnym.

W ocenie ważności decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi⁷⁰ Trybunał Sprawiedliwości ustosunkował się do wyboru w art. 2 ust. 2 tego aktu 32 kategorii czynów stanowiących podstawę do przekazania na mocy europejskiego nakazu aresztowania, bez weryfikacji pod kątem podwójnej odpowiedzialności karnej za popełniony czyn. Stwierdził przy tym, że Rada miała prawo – na podstawie zasady wzajemnego uznawania oraz z uwzględnieniem wysokiego stopnia zaufania i solidarności między państwami członkowskimi – uznać, iż czyny zabronione, o których mowa, powodują tak duże zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, że weryfikacja podwójnej odpowiedzialności karnej nie jest konieczna⁷¹. W tym przypadku Trybunał ograniczył się zatem do wzmianki o solidarności między państwami członkowskimi. Warto podkreślić, że sama decyzja ramowa tego nie czyniła, ani w części normatywnej, ani w preambule.

W kolejnym wyroku Trybunał Sprawiedliwości ocenił, że przykład wykonania zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi z art. 80 TFUE stanowi dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20.07.2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (dalej dyrektywa 2001/55/WE)⁷², ale przewidziane w niej mechanizmy solidarności są zastrzeżone dla całkowicie wyjątkowych sytuacji objętych zakresem stosowania tej dyrektywy, a mianowicie masowego napływu wysiedleń-

⁶⁸ Przykładami są sprawy: C-73/08, *Nicolas Bressol i in., Céline Chaverot i in. przeciwko Gouvernement de la Communauté française*; C-44/14, *Królestwo Hiszpanii przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej*; C-226/16, *Eni SpA, Eni Gas & Power France SA, Union professionnelle des industries privées du gaz (Uprigaz) przeciwko Premier ministre, Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer*; C-213/17, *X przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*.

⁶⁹ A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. III)*, s. 13.

⁷⁰ Dz. Urz. UE L 190 z 18.07.2002 r., s. 1.

⁷¹ Wyrok TS z 3.05.2007 r., C-303/05, *Advocaten voor de Wereld VZW przeciwko Leden van de Ministerraad*, EU:C:2007:261, pkt 57.

⁷² Dz. Urz. UE L 212 z 7.08.2001 r., s. 12.

ców⁷³. Dzięki temu wyrokowi można w sposób bezsporny wskazać przykład wykonania zasady solidarności między państwami członkowskimi jako normy traktatowej w prawie wtórnym UE. Niestety przykład ten pozostaje wciąż teoretyczny, gdyż dyrektywa 2001/55/WE nie była nigdy dotąd stosowana.

W odniesieniu do art. 122 ust. 1 TFUE sądy unijne orzekły, że przepis ten nie stanowi właściwej podstawy prawnej dla ewentualnej pomocy finansowej UE poprzez ustanowienie mechanizmu finansowania na rzecz państw członkowskich napotykających lub mogących napotkać poważne trudności w zakresie finansowania. Duch solidarności między państwami członkowskimi, na którym powinno opierać się wprowadzenie przez Radę środków stosownych do sytuacji gospodarczej w rozumieniu art. 122 ust. 1 TFUE, wskazuje, że środki te są oparte na pomocy między państwami członkowskimi. Ponadto, art. 122 ust. 1 TFUE nie może służyć jako podstawa dla przyjęcia środka lub zasady upoważniających w istocie dane państwo członkowskie do jednostronnego decydowania o niespłacaniu swojego długu w całości lub w części⁷⁴. Tym razem wywody sądów unijnych zawierają więc elementy wykładni zasady solidarności między państwami członkowskimi – powinna być ona rozumiana jako pomoc między państwami członkowskimi i jednocześnie zakaz jednostronnego zwalniania się z obowiązków państwa członkowskiego.

W innej sprawie Trybunał Sprawiedliwości uznał, że – niezależnie od ustanowienia środków tymczasowych w ochronie międzynarodowej – przyjęcie w państwie członkowskim nadzwyczajnie dużej liczby obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową może być także ułatwione dzięki skorzystaniu przez inne państwa członkowskie, w sposób jednostronny lub uzgodniony z zainteresowanym państwem członkowskim, w duchu solidarności, który zgodnie z art. 80 TFUE znajduje się u podstaw rozporządzenia Dublin III⁷⁵, z przewidzianej w art. 17 ust. 1 tego rozporządzenia możliwości rozpatrzenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, nawet jeżeli państwa te nie są odpowiedzialne za rozpatrzenie na podstawie kryteriów ustanowionych w rozporządzeniu⁷⁶. Z wyroku tego wynika, że przejawem zastosowania zasady solidarności między państwami członkowskimi jest dobrowolne, nienakazane prawem dzielenie się obowiązkami wynikającymi z prawa UE. Jak zresztą zauważył rzecznik generalny w innej sprawie, automatyczny charakter

⁷³ Wyrok TS (wielka izba) z 21.12.2011 r., C-411/10, *N. S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M. E. i inni (C-493/10) przeciwko Refugee Applications Commissioner i Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2011:865, pkt 93.

⁷⁴ Wyrok TS z 27.11.2012 r., C-370/12, *Thomas Pringle przeciwko Government of Ireland i in.*, EU:C:2012:756, pkt 115 i 116; wyrok Sądu z 30.09.2015 r., T-450/12, *Alexios Anagnostakis przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:T:2015:739, pkt 41 i 42; wyrok TS z 12.09.2017 r., C-589/1 P, *Alexios Anagnostakis przeciwko Komisji Europejskiej*, EU:C:2017:663, pkt 69 i 71.

⁷⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz. Urz. L 180 z 29.06.2013 r., s. 31).

⁷⁶ Wyrok TS z 26.07.2017, C-646/16, *Postępowanie zainicjowane przez Khadiję Jafari i Zainab Jafari*, EU:C:2017:586, pkt 100.

przenoszenia odpowiedzialności jest trudny do pogodzenia z zasadami lojalnej współpracy i solidarności między państwami członkowskimi, które to zasady są podstawą wspólnego europejskiego systemu azylowego, a także rozporządzenia Dublin III⁷⁷.

W sprawie o stwierdzenie nieważności decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiającej środki tymczasowe w ochronie międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji (dalej decyzja (UE) 2015/1601)⁷⁸, czyli dotyczącej tzw. mechanizmu relokacji obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową, Trybunał Sprawiedliwości wyraził pogląd, że Rada była zobligowana uwzględnić zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym na płaszczyźnie finansowej, na której to zasadzie, zgodnie z art. 80 TFUE, opiera się realizacja wspólnej unijnej polityki azylowej. Nie można więc zarzucać Radzie, że popełniła oczywisty błąd w ocenie, uznając, że – z uwagi na nadzwyczajny charakter sytuacji w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE w zw. z art. 80 TFUE oraz zapisaną w nim zasadą solidarności między państwami członkowskimi – musi przyjąć środki tymczasowe polegające na ustanowieniu wiążącego mechanizmu relokacji. Jeżeli jedno lub kilka państw członkowskich znajduje się w nadzwyczajnej sytuacji w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, obciążenia, które wiążą się z zastosowaniem środków tymczasowych przyjętych na podstawie tego postanowienia na rzecz tego lub tych państw członkowskich, powinny, co do zasady, zostać rozdzielone między wszystkie pozostałe państwa członkowskie, zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi. Określenie państwa członkowskiego relokacji powinno zatem opierać się na kryteriach związanych z solidarnością i sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności między państwami członkowskimi⁷⁹. W tym kontekście zasada solidarności, obok zasady sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, jawi się jako metoda podziału ciężarów między państwami członkowskimi.

ZASADA SOLIDARNOŚCI MIĘDZY PAŃSTWAMI CZŁONKOWSKIMI W PRAKTYCE POLITYCZNEJ I KONCEPCJACH DOTYCZĄCYCH PRZYSZŁOŚCI UE

W białej księdze na temat przyszłości Europy z 2017 r. Komisja Europejska ograniczyła się do stwierdzenia, że: „Skala kryzysu uchodźczego, podczas którego w 2015 r. do Europy przybyło 1,2 mln osób, jest bezprecedensowa – jest to największy taki kryzys od czasów drugiej wojny światowej. Wywołało to pełną kontrowersyjną debatę na temat solidarności i odpowiedzialności państw członkowskich”⁸⁰. W dokumencie tym zabrakło jednak analizy wniosków płynących z „debaty na temat solidar-

⁷⁷ Opinia C-213/17, pkt 99.

⁷⁸ Dz. Urz. UE L 248 z 24.09.2015 r.

⁷⁹ Wyrok TS (wielka izba) z 6.09.2017 r., C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, EU:C:2017:631, pkt 252, 253, 291 i 329.

⁸⁰ Biała księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r., Bruksela, 1.03.2017 r. COM(2017) 2025 final, s. 5.

ności i odpowiedzialności państw członkowskich”. Owszem, w pierwszym z pięciu scenariuszy dla Europy na okres do 2025 r. jest mowa o zwiększeniu przez państwa członkowskie solidarności finansowej w odniesieniu do misji zagranicznych⁸¹, zaś w części zatytułowanej „Dalsze kroki” znalazło się oświadczenie: „Chcemy społeczeństwa, w którym pokój, wolność, tolerancja i solidarność są wartościami nadrzędnymi”⁸². Próżno szukać jednak rozważań na temat miejsca i roli zasady solidarności między państwami członkowskimi w przyszłej Europie. Komisja Europejska nie wykorzystwała potencjału tkwiącego w tej zasadzie, zarówno prawnego, jak i politycznego, deliberując nad przyszłością UE. W tym kontekście za cenne należy uznać stanowisko Komitetu Regionów, który wyraził oczekiwanie, że:

„(...) w poszukiwaniu jak najszerzego konsensusu nie przeważą kompromisy minimalistyczne, ale dążenie do rozwiązań politycznych opartych na solidarności wspólnotowej, która jest podstawową zasadą zjednoczonej Europy. Byłby to również sposób na przeciwstawienie się obecnemu sceptycyzmowi i na ożywienie zaufania obywateli do projektu europejskiego”⁸³.

Pracując nad ramami finansowymi UE na lata 2021-2027, Komisja Europejska przypominała w 2018 r., że „solidarność leży u podstaw Unii Europejskiej i jest jedną z jej najważniejszych wartości”⁸⁴ oraz że „solidarność między państwami członkowskimi jest jedną z podstawowych zasad, na jakich opiera się Unia”⁸⁵. Takie twierdzenia wydają się przejawem uświadomienia sobie przez Komisję, że konieczne jest mówienie o unijnej solidarności w tradycyjnym ujęciu w celu przywrócenia tej wartości i zasadzie należytej jej roli w integracji europejskiej. W swoim programie prac na 2019 r. Komisja Europejska wspominała o zwiększeniu solidarności między państwami członkowskimi w kontekście „stabilnej unii energetycznej z perspektywiczną polityką w kwestii zmiany klimatu” oraz „osiągnięciu porozumienia odnośnie do sprawnie funkcjonującego wspólnego europejskiego systemu azylowego opartego na zasadach odpowiedzialności i solidarności” w ramach dążeń do nowej polityki w dziedzinie migracji⁸⁶.

Jak przypomina orędzie o stanie UE w 2018 r. przewodniczącego Komisji Europejskiej, J.-C. Junckera, dzięki bezprecedensowej solidarności Grecji udało się pokonać trudności gospodarcze. Gdy jednak chodzi o problem utrzymania strefy Schengen

⁸¹ *Ibidem*, s. 7.

⁸² *Ibidem*, s. 19.

⁸³ Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów 2017/C 306/01 z 12.05.2017 r. Biała księga Komisji w sprawie przyszłości Europy – refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r. (Dz. Urz. UE C 306 z 15.09.2017 r., s. 1), pkt 5.

⁸⁴ Załącznik do Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni: Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027, Bruksela, 2.05.2018 r., COM(2018) 321 final, s. 50.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 109.

⁸⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na 2019 r. Spełnienie obietnic i przygotowanie się na przyszłość, Strasburg, 23.10.2018 r., COM(2018) 800 final, s. 4 i 9.

bez granic wewnętrznych, państwa członkowskie nie znalazły jeszcze odpowiedniej równowagi między odpowiedzialnością, jaką każde państwo musi przyjąć za swoje terytorium, a niezbędną solidarnością. W orędziu czytamy m.in.:

„Nie możemy wciąż sprzeczać się w poszukiwaniu tymczasowych rozwiązań w przypadku każdego nowego statku z migrantami. Tymczasowa solidarność nie wystarcza. Potrzebujemy trwałej solidarności – dzisiaj i zawsze. Potrzebujemy więcej solidarności, ponieważ konieczna jest większa skuteczność”⁸⁷.

W istocie jednak również solidarność tymczasowa nie była dostateczna, a przez to w pełni skuteczna. Mechanizm relokacji obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową nie został wdrożony w pełnym zakresie – większość państw członkowskich wzięła w nim udział, jednakże państwa Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Węgry, Republika Czeska i Słowacja) odmówiły przyjmowania obywateli państw trzecich⁸⁸. Oczywiście, fakt, że norma prawna, w tym przypadku zasada prawna, nie jest przestrzegana, nie pozbawia jej charakteru normy prawnej, której obowiązek przestrzegania ciąży na adresatach, tym bardziej, gdy nie jest przestrzegana przez zdecydowaną ich mniejszość. Słabnąca solidarność między państwami członkowskimi⁸⁹ nie przestaje być solidarnością. Zasada solidarności jako norma prawna powinna być rozpatrywana w kategoriach skuteczności, zaś środki jej zapewnienia są przewidziane w art. 258 – 260 TFUE. Dlatego, biorąc pod uwagę uporczywe niewywiązywanie się przez Republikę Czeską, Węgry i Polskę ze zobowiązań wynikających z decyzji Rady w sprawie relokacji, Komisja Europejska wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko tym trzem państwom członkowskim⁹⁰. Trybunał Sprawiedliwości uzyskał więc możliwość rozwinięcia swojej dotychczasowej wykładni zasady solidarności między państwami członkowskimi w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego⁹¹. Pozostaje mieć nadzieję, że z tej okazji skorzysta.

Trybunał Sprawiedliwości może także poprzestać na odwołaniu się do swojej doktryny praktycznej efektywności (*effet utile*), która zobowiązuje państwa członkowskie do realizacji celów przepisów prawa unijnego i może generować wymagane skutki prawne w przypadku konfliktu tych przepisów z przepisami lub praktyką krajową. Zasada skuteczności jest konkretyzacją unijnej zasady państwa prawnego, która określa

⁸⁷ Orędzie o stanie Unii 2018. Czas europejskiej suwerenności. Autoryzowana wersja, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_pl.pdf (dostęp 25.01.2019 r.).

⁸⁸ Do 7.03.2018 r. relokowano z Włoch i Grecji łącznie 33 846 osób, w tym do Republiki Czeskiej – 12 i na Słowację – 16 (Annex 4 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Brussels, 14.03.2018. COM(2018) 250 final, s. 1).

⁸⁹ K. Helme, *The Implications of the EU-Turkey Refugee Agreement on the EU's Role as an International Human Rights Actor*, „Australian and New Zealand Journal of European Studies” nr 10/2, 2018, s. 69.

⁹⁰ Sprawozdanie Komisji. Kontrola stosowania prawa Unii Europejskiej. Sprawozdanie roczne za 2017 r., Bruksela, 12.07.2018 r., COM(2018) 540 final, s. 40.

⁹¹ Zob. sprawy: C-715/17, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*; C-718/17, *Komisja Europejska przeciwko Węgrom*; C-719/17, *Komisja Europejska przeciwko Republice Czeskiej*.

kształt porządku prawnego UE w świetle jego specyficznej relacji z porządkami prawnymi państw członkowskich⁹². Wobec niestwierdzenia przez Trybunał nieważności decyzji (UE) 2015/1601, przegrana państw Grupy Wyszehradzkiej w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest łatwa do przewidywania. W odniesieniu do przyszłości wszakże wydaje się, że z zasadą skuteczności byłaby do pogodzenia zaproponowana przez państwa Grupy Wyszehradzkiej zasada „elastycznej solidarności”, która miałaby umożliwić państwom członkowskim podejmowanie decyzji w sprawie konkretnych form wkładu do wspólnych przedsięwzięć, z uwzględnieniem ich doświadczenia i potencjału⁹³. Koncepcja ta może przybrać różne postaci w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego, np. płatności zamiast przyjmowania obywateli państw trzecich⁹⁴. Komisja Europejska, początkowo przeciwna takiemu rozwiązaniu, w 2018 r. już go nie wykluczała, nie przestając przy tym przypominać, że „solidarność nie jest ulicą jednokierunkową”⁹⁵. Również takie państwa członkowskie, jak Francja i Niemcy, wykazały gotowość dyskusji o środkach wdrażania solidarności, lecz nie o samej zasadzie⁹⁶. Austria, sprawująca przewodnictwo w Radzie UE w drugiej połowie 2018 r., zaproponowała powrót do tego, co jest dewizą UE od 2000 r. („zjednoczona w różnorodności”), a mianowicie wspólnoty „w różnorodności zjednoczonej, zamiast w równości podzielonej”⁹⁷.

Należy jednak podnieść, że dewiza UE wyraża ideę tolerancji⁹⁸ i jako taka nie ma nic wspólnego z zasadami rządzącymi wykładnią i stosowaniem prawa UE, w szczególności nakazem jednolitości w tym zakresie, a w związku z tym nie może być okolicznością wyłączającą odpowiedzialność za odmowę przestrzegania tego prawa,

⁹² A. von Bogdandy, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna (cz. II)*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 9, 2009, s. 6-7.

⁹³ G. Gotev, *‘Flexible solidarity’ becomes new tool in response to refugee crisis*, „EURACTIV” z 20.09.2016 r., <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/flexible-solidarity-becomes-new-tool-in-response-to-refugee-crisis> (dostęp 30.01.2019 r.).

⁹⁴ Według kompromisowej propozycji ówczesnej prezydencji bułgarskiej w Radzie UE, państwa członkowskie mogłyby dokonywać wyboru obywateli państw trzecich potrzebujących ochrony międzynarodowej na podstawie określonych kryteriów lub płaciłyby innemu państwu członkowskiemu 30 000 euro na każdą osobę, której przyjęcia odmówiły (B. Fox, *Umverteilung von Geflüchteten: EU hofft auf Einigung*, „EURACTIV.com” z 17.05.2018 r., <https://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/umverteilung-von-gefluechteten-eu-hofft-auf-einigung>, dostęp 25.01.2019). W II poł. 2018 r. mówiono także o innych celach, na które miałyby płacić państwa członkowskie odmawiające przyjmowania obywateli państw trzecich potrzebujących ochrony międzynarodowej, np. o funduszu na rzecz Afryki. Do końca 2018 r. państwa członkowskie nie osiągnęły jednak porozumienia w tym zakresie.

⁹⁵ A. Meier, *EU-Kommissar Oettinger: „Solidarität ist keine Einbahnstraße”*, „Der Tagesspiegel” z 9.04.2018 r., <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/interview/eu-kommissar-oettinger-solidaritaet-ist-keine-einbahnstrasse> (dostęp 25.01.2019 r.).

⁹⁶ A. Robert, *Freikauf von der Verteilerquote für Flüchtlinge*, „EURACTIV.fr” z 29.06.2018 r., <https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/eastern-europe-could-pay-to-avoid-taking-in-refugees> (dostęp 25.01.2019 r.).

⁹⁷ H. Vytiska, *So will Kur die EU zukunftsfit machen*, „EURACTIV.de” z 19.02.2018 r., <https://www.euractiv.de/section/europakompakt/news/so-will-kurz-die-eu-zukunftsfit-zu-machen> (dostęp 25.01.2019 r.).

⁹⁸ Z. Brodecki, *Preambula Konstytucji dla Europy*, w: S. Dudzik, (red.), *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 61.

w szczególności prawa pierwotnego, które pozostaje niezmienione. W tradycyjnym ujęciu zasada solidarności między państwami członkowskimi powiązana jest z ich równością wobec prawa UE, której warunkiem jest równowaga między korzyściami i ciężarami wynikającymi z członkostwa w UE. Obok korzyści także ciężary powinny być sprawiedliwie rozłożone na państwa członkowskie. Solidarność jako wartość to w pierwszym rzędzie zgodność na poziomie idei. Wątpliwe jest, by z takim rozumieniem solidarności jako wartości i zasady była zgodna koncepcja solidarności elastycznej, której istotę oddał postulat austriacki. W rzeczywistości bowiem chodzi o solidarność dyferencyjną. Ta może być zaś definiowana w dwojaki sposób: jako solidarność zróżnicowana i solidarność różnicująca. Pierwsza zakłada możliwość wyodrębnienia z całości elementów różniących się od siebie, druga oznacza dokonywanie podziałów na podstawie różnic, co jest sprzeczne z istotą solidarności. Solidarność różnicująca byłaby zaprzeczeniem solidarności. Granica między solidarnością zróżnicowaną i solidarnością różnicującą nie jest ostra, zaś koncepcja solidarności elastycznej sama w sobie jest „elastyczna”, tzn. tak pojemna, że pomieści oba rozumienia solidarności dyferencyjnej. Dlatego wypełnienie treścią nowej koncepcji wymaga ostrożności i namysłu, którymi, jak dotąd, wykazywały się państwa członkowskie i instytucje unijne, za co należy je pochwalić. Dyskusja jest ożywcza dla UE i samej zasady solidarności. W dzisiejszej UE nie traci jednak na aktualności trafne spostrzeżenie Z. Brodeckiego, że odejście od kanonów jedności państw i jednolitości prawa godzi w zasadę solidarności⁹⁹.

WNIOSKI

Solidarność w UE ma dwojaką naturę – jest wartością i zasadą prawną. Przyjęta dla potrzeb niniejszych rozważań definicja zasady prawnej (normatywna postać wartości) pozwoliła nie angażować się w badanie kwestii niejasnego charakteru solidarności w świetle niektórych przepisów traktatowych, w szczególności art. 2 TUE. Elementem szeroko rozumianej unijnej solidarności czy też jej szczególną formą jest solidarność między państwami członkowskimi. W tym przypadku trafność przypisania charakteru zasady prawnej nie powinna budzić wątpliwości. Nakaz solidarności między państwami członkowskimi przybrał bowiem postać wielu norm prawnych, w dodatku norm prawnych zawartych w Traktatach, a zatem można mówić o randze konstytucyjnej tego nakazu (obowiązku). Co więcej, jest to obowiązek o charakterze horyzontalnym w tym sensie, że odnosi się do wielu polityk ujmowanych całościowo. Dzięki temu zasada solidarności między państwami członkowskimi jest nadrzędna w stosunku do innych norm prawnych mających za przedmiot dziedziny podlegające tej zasadzie, przede wszystkim zaś w stosunku do norm prawa wtórnego UE. Akty

⁹⁹ Z. Brodecki, *Komentarz do Traktatu o Unii Europejskiej sporządzonego w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r.*, w: Z. Brodecki, (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587721737/519178> (dostęp 30.01.2019 r.).

prawa wtórnego muszą przewidywać odpowiednie rozwiązania w celu zastosowania tej zasady. Rezygnacja z niej oznaczałaby konieczność zmiany Traktatów w trybie art. 48 TUE. Z tego punktu widzenia zasada solidarności między państwami członkowskimi określa kierunki i ramy (ograniczenia) rozwoju systemu prawnego UE, co dotyczy także takich koncepcji, jak solidarność elastyczna. Wyjątkowe znaczenie zasady solidarności między państwami członkowskimi w systemie prawnym UE polega również na wyrażaniu jednej z wartości leżących u podstaw tego systemu, i to wartości szczególnej, gdyż uosabiającej zgodność i wspólnotowość, a zatem samą istotę procesu integracji europejskiej. Zasada ta może być więc określona mianem środka zapewnienia jednolitości UE.

Słabością zasady solidarności między państwami członkowskimi jest brak jej definicji legalnej. Wykładni tego pojęcia musiał więc dokonać Trybunał Sprawiedliwości, co uczynił już w latach 70. XX w. Sformułowana wówczas definicja, prosta, lecz niezwykle trafna i klarowna, nie straciła na swej sile i aktualności, nie wspominając o tym, że mogłaby być przykładem wzorcowej interpretacji dla dzisiejszych składów orzekających sądów unijnych. Obok definicji na szczególną uwagę zasługuje ówczesny wniosek Trybunału, że naruszenie ciężącego na państwach członkowskich obowiązku solidarności oddziałuje ujemnie na wspólnotowy porządek prawny aż do jego fundamentów. Co ciekawe, sam Trybunał w najnowszych orzeczeniach dotyczących zasady solidarności między państwami członkowskimi nie powrócił do swych wyroków sprzed czterdziestu lat. Przypomnieli o nich rzecznicy generalni. Niewątpliwie wciąż brakuje uniwersalnej wykładni zasady solidarności między państwami członkowskimi na gruncie postanowień Traktatu z Lizbony, tj. obejmującej wszystkie aspekty zagadnienia, w tym ogólne kryteria dokonywania wyboru form pomocy i określania udziału w niej poszczególnych dawców, i mającej wszechstronne zastosowanie, bez względu na rodzaj polityki. W ostatnich kilkunastu latach sądy unijne odwołały się jednak do zasady solidarności kilkakrotnie, nie pozwalając zapomnieć o jej istnieniu i znaczeniu w unijnym porządku prawnym. Na jedno i drugie zaczęła także zwracać uwagę państw członkowskich Komisja Europejska. Same państwa członkowskie zainicjowały zaś debatę na temat sposobu rozumienia dotyczącej ich zasady solidarności i jej dopuszczalnych nowych form.

Bez względu na negatywny kontekst tej debaty (nieprzestrzeganie zasady, a dokładnie urzeczywistniających ją aktów prawa wtórnego, przez część państw członkowskich) oraz niechęć Komisji i większości państw członkowskich do koncepcji solidarności elastycznej, debata jest kolejnym wkładem, obok wyroków sądów unijnych, dokumentów innych instytucji UE oraz głosu doktryny¹⁰⁰, w ożywienie solidarności jako wartości i zasady prawnej, która przez kilka dekad pozostawała w cieniu wielkich wyzwań, traktowana jako coś oczywistego i zapewnionego raz na zawsze w bezprecedensowo jednoczącej się Europie. Orzecznictwo sądów unijnych, wykonanie przez Komisję obowiązku nałożonego na nią w art. 17 TUE (czuwanie nad stosowaniem prawa unijnego i nadzorowanie jego stosowania pod kontrolą Trybunału

¹⁰⁰ Zob. monografię powołaną w przypisie 48.

Sprawiedliwości UE) oraz wspomniana debata dowodzą, że solidarność między państwami członkowskimi pozostaje centralną zasadą systemu prawno-instytucjonalnego UE, nie tracąc swej siły oddziaływania politycznego i przede wszystkim zdolności wywoływania (pośrednio) skutków prawnych. Kryzys migracyjny i postawa części państw członkowskich przyczyniły się do rozkwitu zasady solidarności jako przedmiotu refleksji nad prawem i przyszłością UE. Nie przesądza to oczywiście dalszych losów całego projektu integracyjnego.

Prof. WSB dr hab. Izabela Wróbel, Wyższa Szkoła Bankowa we Wrocławiu (i_wrobel@wr.onet.pl)

Słowa kluczowe: zasada prawna, system prawny UE, solidarność, zasada solidarności między państwami członkowskimi UE, koncepcja solidarności elastycznej w UE

Keywords: the legal principle, the EU legal system, solidarity, the principle of solidarity between EU member states, the concept of flexible solidarity in the EU

ABSTRACT

In recent years, in reference to what has been called the “2015 migration crisis”, in EU Member States and in the forum of its institutions a lot is said about solidarity in the Union, both as a value and as a legal principle. Solidarity and, consequently, the entire European integration project is also said to be “in a state of crisis”.

The aim of the article is to answer the question whether we are really dealing with the twilight of the legal principle of solidarity between the Member States of the Union, or, on the contrary, its renaissance. Therefore, the issues discussed include: the qualification of solidarity in the legal system of the Union (relations between value and principle in Treaty terms, way of expressing the principle in the Treaties), understanding of the principle of solidarity between Member States in doctrine and judicature and the role of this principle in the jurisprudence of EU courts as well as its effectiveness and perspectives (observance by the Member States, place in the reflection on the future of the Union, the concept of flexible solidarity).

The hypothesis is that - contrary to popular belief - the principle of solidarity between Member States has now entered into one of the best periods in its history as the values and principles of the legal system of the European Communities and the European Union. The paper makes use of theoretical and dogmatic research methods. The result is the conclusion that solidarity between Member States remains the central principle of the legal and institutional system of the Union, without losing its strength of political influence and, above all, the capacity to produce (indirectly) legal effects.

The migration crisis and the attitude of some Member States have contributed to the flourishing of the principle of solidarity as an object of reflection on the law and the future of the Union.



NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl

Partnerstwo w przywództwie? Stany Zjednoczone i Niemcy (1989-2016) Perspektywa polska

Jadwiga Kiwerska

Prace Instytutu Zachodniego nr 93

ISBN: 978-83-61736-64-6

Poznań 2017, 398 ss.

Kolejna praca autorki specjalizującej się w problematyce amerykańskiej poświęcona została relacjom Stanów Zjednoczonych z Republiką Federalną Niemiec. Trwała obecność USA w Europie po II wojnie światowej, mająca odąd zabezpieczać stary kontynent przed odrodzeniem się totalitaryzmów, wiązała się z faktem, iż najważniejszą rolę w polityce Waszyngtonu zaczęły odgrywać zachodnie Niemcy. Z biegiem lat stały się one cennym sojusznikiem i wartościowym partnerem gospodarczym Stanów Zjednoczonych.

Upadek ZSRR i zjednoczenie Niemiec spowodowały ewolucję w stosunkach amerykańsko-niemieckich. Niemcy, będące niekwestionowanym liderem UE, stawały się coraz bardziej asertywne wobec oczekiwań Stanów Zjednoczonych. Także USA pod wpływem narastających zmian i światowych wyzwań podjęły się redefinicji celów i metod działania na arenie międzynarodowej. Musiało to znaleźć odzwierciedlenie w relacjach z Berlinem, które przybrały postać prawie partnerskich, pozwalając Niemcom na pełnoprawne uczestnictwo w wielkiej polityce światowej.

Odrębnym wątkiem są rozważania na temat wpływu relacji amerykańsko-niemieckich na politykę polską oraz próba wskazania założeń, jakimi Polska powinna kierować się w budowaniu stosunków z obu istotnymi dla niej państwami.