

Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej,
red. Cezary Mik, Toruń 2009, ss. 332

1. Zorganizowanie przez Katedrę Prawa Międzynarodowego i Europejskiego UKSW w dniach 25–26 października 2007 r. konferencji naukowej nt. „Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i materialne” zasługuje ze wszelkich miar na uznanie. Tym większe, że plonem konferencji stała się książka, dzięki której wygłoszone referaty zostały udostępnione szerszemu gremium czytelników zainteresowanych problematyką integracyjną, a zwłaszcza aktualnym stanem prawa Unii Europejskiej.

Tytułowe zagadnienie nie było do tej pory przedmiotem kompleksowego opracowania w polskiej literaturze naukowej. Także zagraniczne publikacje koncentrują się raczej na pewnych aspektach zasady solidarności, nie pretendując do całościowego ujęcia złożonego problemu.

Sama zasada, występująca czasem jako „zasada lojalności” państw członkowskich wobec WE, czy też „zasada szczerzej współpracy”, wyrażona najlepiej w formule art. 10 TWE, stała się swoistym budulcem służącym Trybunałowi do konstruowania innych zasad składających się na system prawa Unii.

Z zasady tej ETS wywiódł zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, która ma znaczenie ustrojowe dla relacji międzysystemowych. Także w art. 10 TWE Trybunał Sprawiedliwości znalazł podstawę do tego, by sądy krajowe wzięły na siebie główny ciężar zapewnienia jednostkom skutecznej ochrony uprawnień płynących z prawa wspólnotowego. Nikogo dzisiaj nie zaskakuje, że sędziowie orzekający w państwach członkowskich o odmiennych tradycjach prawnych i w ramach różnych wewnętrznych uregulowań szczegółowych, stosują wykładnię prawa krajowego zgodnie z prawem wspólnotowym, czy też zapewniają realizację zasady odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich wobec jednostek za naruszenie prawa wspólnotowego. Także inne organy państwowe w tym zwłaszcza administracyjne, zobowiązane są wypełniać obowiązek szczerzej współpracy np. wznawiając postępowanie administracyjne zakończone wy-

daniem ostatecznej decyzji, gdy w świetle późniejszej wykładni prawa wspólnotowego poprzednie rozstrzygnięcie było z tą wykładnią niezgodne.

A przecież początkowo znaczenie tego przepisu nie było tak oczywiste. Jego ogólne brzmienie skłaniało niektórych komentatorów do podważenia sensu umieszczenia go w Traktacie założycielskim Wspólnot, skoro w gruncie rzeczy nie oznaczał nic więcej niż powtórzenie zasady „*pacta sunt servanda*”¹.

Solidarność, co dostrzegł organizator konferencji i redaktor tomu, wykracza swym znaczeniem poza art. 10 TWE, nie tylko dlatego, że przyjmuje różne postaci normatywne, ale także dlatego, że zakorzeniona jest w systemie wartości leżących u podstaw Unii i ma wymiar *par excellence* ideologiczny.

2. Recenzowana książka składa się z 16 opracowań, które można umieścić w dwóch grupach. Trzy pierwsze prace dotyczą zagadnień ogólnych, o charakterze teoretycznym i systemowym. Są to artykuły Zdzisława Brodeckiego pt. „Idea solidarności”, Olgi Hołub-Śniadach pt. „Dobro wspólne jako wyraz zasady solidarności” oraz Cezarego Mika pt. „Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne”.

Pozostałe opracowania poświęcone zostały problemom szczegółowym, związanym z praktyką stosowania prawa Unii Europejskiej, a otwiera tę część praca Moniki Domańskiej pt. „Artykuł 10 jako podstawa normatywna obowiązków implementacyjnych sądów państw członkowskich”. Następnie kolejno zamieszczono artykuły Moniki Szwarc-Kuczer pt. „Zobowiązania państw członkowskich do wprowadzania sankcji karnych za naruszenie prawa wspólnotowego”, Marcina Górskiego pt. „Zasada solidarności – obowiązki wynikające dla instytucji Wspólnoty”, Rafała Mańki pt. „Zasada solidarności a odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty”, Marka Zielińskiego pt. „Zasada solidarności a naruszenie praw podstawowych jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej”, Elżbiety H. Morawskiej pt. „Zasada solidarności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej”, Krystyny Kowalik-Bańczyk pt. „Próba wprowadzenia solidarności ponadnarodowej w orzecznictwie dotyczącym obywatelstwa UE”, Katarzyny Klafkowskiej-Waśniowskiej pt. „Zasada solidarności a swoboda świadczenia usług na przykładzie spraw *Vaxholm* i *Dirk Rüffert*”, Agnieszki Grzelak pt. „Konwencja z Prüm a zasada solidarności w przestrzeni wolności,

¹ V. Constantinesco et al., *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*, Paris 1992, s. 55.

bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej”, Janiny Ciechanowicz-McLean i Tomasza Bojar-Fijałkowskiego pt. „Solidarność energetyczna Unii Europejskiej”, Marcina Nowackiego pt. „Projekt gazociągu północnego a zasada lojalnej współpracy między państwami członkowskimi Unii Europejskiej”, Macieja Perkowskiego pt. „Solidarność przez uporządkowanie prawa zarządzania projektami europejskimi” oraz Krzysztofa Mnicha pt. „Finansowanie współpracy transgranicznej jako przejaw zasady solidarności”.

Redaktorem całości jest Cezary Mik. Materiałem wyjściowym do opracowania publikacji stały się referaty wygłoszone na wspomnianej na samym początku konferencji zorganizowanej przez Katedrę Prawa Międzynarodowe i Europejskiego UKSW w dniach 25–26.10.2007 r.

3. Pojęcie solidarności występuje w różnych znaczeniach, dlatego trafnym zabiegiem redakcyjnym było wprowadzenie Czytelnika do tytułowej problematyki serią artykułów teoretycznych.

Z. Brodecki poszukuje esencji solidarności w sferze wartości. Odwołując się do komunitaryzmu, opartego na założeniach filozofii normatywnej, umieszcza solidarność wśród wartości wspólnotowych, obok zaufania i wzajemności. Znaczenie solidarności w procesie integracji staje się widoczne, gdy powiążemy imperatyw wzrostu gospodarczego, napędzanego przez wolność gospodarczą i jednolity rynek z wymaganiami etycznymi i moralnymi. Stąd poznanie filozofii prawa warunkuje właściwe zrozumienie sensu art. 10 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który początkowo interpretowano w kategoriach efektywności ustrojowej, jako zasadę lojalnej współpracy, a z czasem zaczęto kłaść nacisk na solidarność wyrażającą materialny aspekt efektywności.

O. Hołub-Śniadach kontynuuje ogólny kierunek rozważań i zmierza do ustalenia relacji pomiędzy pojęciami dobra wspólnego i solidarności na gruncie prawa wspólnotowego. Dostrzega ten związek w tym, iż w oparciu o zasadę solidarności realizuje się ochrona dobra wspólnego, w szczególności w działaniach mających na celu ochronę środowiska naturalnego, dziedzictwa kulturowego i dostępu do wiedzy. W tym kontekście definiowanie dobra wspólnego jest możliwe w procesie znajdowania kompromisu pomiędzy trzema podmiotami wspólnoty prawa: państwami, wspólnotą i jednostkami.

W trzecim, najobszerniejszym artykule w tej grupie, C. Mik wnikliwie i na szerokim tle analizuje podstawowe problemy teoretyczne powstające w związku z posługiwaniem się pojęciem „solidarność” w procesie integracji europejskiej. Rozważania o charakterze prawniczym poprzedzone są prezentacją ideologicznych ujęć solidarności zarówno w naukach socjologicznych jak

i w doktrynie społecznej Kościoła Katolickiego. W tej drugiej kładzie się m.in. nacisk na mocną i trwałą wolę angażowania się na rzecz dobra wspólnego, przewycięzanie imperializmów i dążeń do hegemonii. Solidarność oznacza zatem coś więcej niż sprawiedliwe równoważenie interesów materialnych, gdyż jej przedmiotem są również dobra duchowe – wymiana darów w sferze kulturalnej i duchowej, ciekawość innych kultur i zwyczajów, pragnienie przyjaźni i uznanie różnych historii.

Centralne miejsce w opracowaniu zajmują rozważania poświęcone poszukiwaniu istoty solidarności w prawie Unii Europejskiej. Autor podkreśla, że w prawie pierwotnym solidarność kojarzona jest przede wszystkim ze stosunkami wzajemnymi państw członkowskich i ich narodów w ramach UE. Istotą materialną solidarności jest współodpowiedzialność państw członkowskich wyrażająca się w powstrzymywaniu się od wszelkich zachowań, które mogą zniweczyć wspólnotę interesów, czy utrudniać bądź uniemożliwiać osiągnięcie wspólnych celów i zachowanie wspólnych standardów.

Na normatywne postacie solidarności składają się solidarność jako cel i wartość, jako zasada prawna i jako reguła zachowania. W tej pierwszej postaci, może być wykorzystywana w wykładni prawa unijnego. Natomiast jako zasada wyznacza pewien standard postępowania, i choć w świetle orzecznictwa ETS nie jest zasadą ogólną prawa, stanowi zadaniem C. Mika uogólnienie szczegółowych postanowień traktatowych – art. 1 akapit 3 TUE, art. 10 TWE oraz 11 ust. 2 TUE.

Wydaje się, że teoretyczny charakter artykułu nie wykluczał nieco szerszej wypowiedzi na tematy zasygnalizowane w tekście. Chodzi w szczególności o stwierdzenia (s. 50), iż „zasada solidarności nie pozwala na ogół na podnoszenie roszczeń bezpośrednio na niej opartych” oraz, że w przypadku, gdy solidarność występuje jako zespół norm (instytucja prawna) „skojarzone są z nimi roszczenia, które na ogół mogą być dochodzone na drodze sądowej”. Posłużenie się w tych przypadkach sformułowaniem „na ogół” pozostawia margines niepewności w bardzo interesującej sferze, jaką jest sądowa ochrona praw. Zilustrowanie powyższych wypowiedzi przykładami dobrze konfrontowałoby teorię z praktyką, a ponadto dostarczyłoby wskazówki czytelnikowi zamierzającemu podjąć dalsze badania w tym kierunku.

Niezwykle istotną z merytorycznego punktu widzenia częścią opracowania C. Mika jest fragment poświęcony omówieniu zakresu działania solidarności w świetle prawa Unii Europejskiej. W aspekcie stosunków wewnętrznych traktatową podstawą dla reguły ogólnej, rządzącej zobowiązaniami członkowskimi państw, jest art. 10 TWE (w filarze II – art. 11 ust. 2 TUE). Brak wyraźnego postanowienia traktatowego w odniesieniu do filaru III nie

przeszkodził Trybunałowi Sprawiedliwości w częściowym rozciągnięciu na ten filar obowiązków wynikających z art. 10 TWE.

W świetle art. 10 TWE, poszanowanie przez państwa członkowskie zasady solidarności oznacza powstrzymanie się od działań zagrażających urzeczywistnieniu celów traktatowych (obowiązek o charakterze negatywnym) jak i podejmowanie wszelkich środków zapewniających wykonanie zobowiązań członkowskich oraz ułatwianie Wspólnocie wypełnianie jej zadań (obowiązek o charakterze pozytywnym). Na pierwszy plan wysunięty zostaje interes wspólny. Co do zasady, niedopuszczalne są – inaczej niż w klasycznym prawie międzynarodowym – jednostronne środki odwetowe w stosunkach między państwami członkowskimi.

W dalszej części opracowania Autor omawia bardziej szczegółowo zastosowanie solidarności w takich dziedzinach jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, wizy, azyl, imigracja, unia gospodarcza, energetyka, zagrożenia środowiskowe i inne. Fragment ten kończy się rozwinięciem stosunkowo nowej w prawie Unii koncepcji solidarności społecznej.

C. Mik nie zapomniał także o często pomijanym wymiarze solidarności, a mianowicie o relacjach państw członkowskich Unii i samej Unii ze światem zewnętrznym. Wyraża się to we wspieraniu regionalnej integracji państw nieeuropejskich, uczestnictwie w umowach wielostronnych mających na celu ochronę. Autor uwzględnia także postanowienia Traktatu z Lizbony, które w szerszym niż to miało miejsce do tej pory zakresie mówią o solidarności wobec świata zewnętrznego. Jest to z jednej strony wrażliwość na międzynarodowe dobro wspólne a z drugiej potrzeba ochrony solidarności działań unijnych przed zagrożeniami zewnętrznymi.

M. Domańska skupiła się swoim artykule na relacjach między art. 10 TWE a obowiązkami spoczywającymi na sądach państw członkowskich. Słusznie, w nawiązaniu do orzecznictwa ETS, obowiązki te wywodzi z konieczności zapewnienia efektywnego stosowania prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych. Skonkretyzowanie tego wymogu dostrzega w zasadzie pierwszeństwa prawa wspólnotowego nakładającej szczególne obowiązki na sądy krajowe w przypadku kolizji przepisów wspólnotowych i przepisów prawa wewnętrznego. Nie jest jednak jasne, dlaczego umieszczając zasadę pierwszeństwa w dorobku prawa wspólnotowego, uważa ją jednocześnie za zasadę prawa wewnętrznego państwa członkowskiego, która określa relacje między tym prawem a prawem wspólnotowym (s. 89). Nie wydaje się, by w świetle zasady autonomii prawa wspólnotowego było to stanowisko właściwe. Prawo wspólnotowe, choć zintegrowane z porządkiem krajowym, nie ulega przekształceniu w prawo wewnętrzne. Gdyby tak było, podlegałoby różnym re-

gułom stosowania, w zależności od państwa członkowskiego. Przypomnijmy, że niektóre konstytucje krajowe (np. konstytucja RP) zawierają reguły kolizyjne niepokrywające się w pełni z treścią zasady pierwszeństwa w kształcie nadanym jej przez ETS. A trudno byłoby przyjąć, że przepis konstytucyjny zostaje uchylony i zastąpiony przez zasadę prawa wspólnotowego, jedynie w konsekwencji wyroku ETS.

Zgodzić się należy z Autorką, że ETS często sięga do art. 10 wówczas, gdy chce uzasadnić ważną i kontrowersyjną tezę. Można dodać, że czasem nie jest przekonany, że jest to wsparcie wystarczająco solidne i szuka mocniejszych czy też uzupełniających argumenty. Tak było z zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich za naruszenie prawa wspólnotowego, początkowo wyprowadzanej z art. 10 TWE (sprawa *Franovich*) a następnie opartej dodatkowo na art. 288 TWE (sprawa *Brasserie/Factortame*).

Istnieje też pewien kierunek wykorzystania art. 10 TWE, któremu Autorka nie poświęciła większej uwagi. Chodzi o dyskusję, jaka rozwinęła się w literaturze na tle orzeczeń SPI i ETS w sprawie C-50/00 *Unión de Pequeños Agricultores*, w kwestii dostępu jednostek do sądu w postępowaniach zmierzających do podważenia legalności ogólnych aktów wspólnotowych.

W ramach recenzji nie jest możliwe ustosunkowanie się do wszystkich prac zamieszczonych w części szczegółowej książki. Wcześniejsze podkreślenie związku między zasadą solidarności a zasadą odpowiedzialności odszkodowawczej uzasadnia zwrócenie uwagi na analizę tej problematyki w artykułach R. Mańko i M. Zielińskiego, pisanych z dwóch odmiennych punktów widzenia.

R. Mańko omawia zagadnienie odpowiedzialności odszkodowawczej Wspólnoty, wychodząc od dwustronnego charakteru zasady solidarności. Oznacza to, że z zasady tej wynikają obowiązki nie tylko dla państw członkowskich, ale także dla organów Wspólnoty. W kontekście rozważań nad zakresem skargi odszkodowawczej przeciwko Wspólnocie na podstawie art. 288 TWE, Autor opowiada się za możliwością wniesienia takiej skargi nie tylko przez poszkodowany podmiot indywidualny, ale także przez państwo członkowskie.

Doktryna, zarówno polska jak i zagraniczna, jest podzielona w tym względzie, co R. Mańko sumiennie odnotowuje powołując odpowiednich autorów. Można tylko dodać, że poparcie dla swego poglądu znalazłoby w doktrynie francuskiej, np. u tak znanych badaczy francuskich jak D. Simon² czy

² D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, Paris 1998, s. 432.

też J.P. Jacqué³. Trzeba jednak zauważyć, że ani Simon, ani Jacqué nie uzasadniają szerzej swego stanowiska.

Robi to w sposób przekonujący R. Mańko. Gdyby przyjąć, iż celem skargi odszkodowawczej jest ochrona jednostek, państwo pozbawione byłoby legitymacji czynnej. Jeżeli jednak powiązać tę kwestię z takim rozumieniem zasady solidarności, które zakłada współdziałanie i współodpowiedzialność państw członkowskich i instytucji Wspólnoty, wówczas ich wzajemne relacje należałoby rozpatrywać przy założeniu równoważenia się zasad i szczegółowych uprawnień, z uwzględnieniem celów traktatowych.

M. Zieliński przyjmuje inną optykę, utrwaloną już w orzecznictwie ETS, a polegającą na wyprowadzeniu z zasady solidarności, określonej w art. 10 TWE, obowiązków dla państw członkowskich, w szczególności obowiązku odszkodowawczego wobec jednostek za szkody spowodowane naruszeniem przez państwo prawa wspólnotowego. Problem ten został już szczegółowo omówiony, także w polskiej literaturze, ale Autor skoncentrował swe rozważania na przesłankach odpowiedzialności państw, a wśród nich na zarzucie naruszenia praw podstawowych.

Jest to interesujące podejście, gdyż zwykle kładzie się nacisk na rolę praw podstawowych w ograniczaniu swobody działania Wspólnot/Unii, zwłaszcza przy ocenie legalności aktów podejmowanych przez instytucje Unii. Pomimo braku katalogu praw podstawowych w traktatach założycielskich, ETS przyjął, iż prawa te, jako zasady ogólne, wiążą także państwa członkowskie wówczas, gdy działają one w zakresie stosowania praw wspólnotowego. Oczywiście mamy do czynienia z kwestią niezwykle dyskusyjną, gdyż właściwe organy krajowe, zwłaszcza sądy konstytucyjne, mogą mieć inny pogląd co do treści i zakresu poszczególnych praw podstawowych, inspirowanych przecież m.in. tradycjami konstytucyjnymi.

Nie należy zapominać, że rzecz idzie nie tylko o sytuację, w której państwo dokonuje wykładni praw wspólnotowego lub je stosuje (implementuje), ale także o możliwość uchylecia się od obowiązku stosowania praw wspólnotowego, ze względu na względy interesu/porządku publicznego itd. M. Zieliński przywołuje w odniesieniu do tej drugiej płaszczyzny orzeczenie w sprawie C-260/89 *ERT*, ale szkoda, że nie poznajemy jego poglądu, na ile uprawniona jest tak daleko idąca we wspomnianym orzeczeniu ingerencja ETS w dziedzinę objętą suwerennością państwową. Chodzi bowiem m.in. z jednej strony o kwestie regulowania imigracji, podejmowania decyzji o deporta-

³ J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Paris 2003, s. 655.

cji itd. a z drugiej o prawo do życia rodzinnego, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w orzeczeniach ETS w sprawach C-60/00 *Carpenter* czy C-109/01 *Akrich*. Interesujące dla czytelnika mogłoby być poznanie krytycznego stanowiska części komentatorów wobec takiego kierunku orzecznictwa sądu wspólnotowego.

Tytułowa problematyka artykułu została omówiona ciekawie i kompetentnie, ale szkoda, że w odniesieniu do tak istotnego prawa podstawowego jak godność człowieka Autor ograniczył się do krótkiego stwierdzenia (s. 161), że ETS wprowadza w wyjątkowych sytuacjach nowe prawa podstawowe bez jakiegokolwiek wyjaśnienia co do źródeł ich pochodzenia, jak np. w orzeczeniu w sprawie C-377/98 *Królestwo Niderlandów przeciwko Radzie i Parlamentowi*. Otóż pominięcie w tym kontekście orzeczenia w sprawie C-36/02 *Omega Spielhallen* i dyskusji jaka przetoczyła się przez wyspecjalizowane czasopisma pozostawia pewien niedosyt.

4. Ogólna ocena recenzowanej książki jest wysoka. W sposób przemyślany dobrano tematykę poszczególnych artykułów tak, by merytorycznie wyjaśnić postawiony w tytule problem. Polska doktryna prawa UE została znacząco wzbogacona o opracowania poświęcone zagadnieniu do tej pory słabo zbadanemu. Odniesienia do Traktatu z Lizbony sprawiają, że książka zachowa wartość poznawczą, także w zmienionym stanie prawnym.

*Krzysztof Wójtowicz**

* Dr hab. Krzysztof Wójtowicz, prof. UWr – Kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Uniwersytet Wrocławski.