

# Sławomir Dudzik

---

## Mechanizm wzmocnionej współpracy na tle konstytucyjnych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej

---

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/1, 7-39

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Sławomir Dudzik\**

## MECHANIZM WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY NA TLE KONSTYTUCYJNYCH ZASAD PORZĄDKU PRAWNEGO UNII EUROPEJSKIEJ

### 1. WSTĘP

Jedną z najbardziej doniosłych zmian wprowadzonych w ciągu ostatnich lat do porządku prawnego Unii Europejskiej było uzupełnienie traktatów założycielskich (traktatu o Unii Europejskiej<sup>1</sup> i traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską<sup>2</sup>) o instytucję „wzmocnionej współpracy” (*enhanced cooperation*)<sup>3</sup>. W pierwotnej wersji została ona ustanowiona na mocy przepisów traktatu amsterdamskiego, a ostatnio istotnie zmodyfikowana postanowieniami traktatu z Nicei<sup>4</sup>. Zakłada ona możliwość podjęcia działań integracyjnych, zacieśnienia wzajemnej współpracy przez niektóre tylko państwa członkowskie Unii, przy wykorzystaniu jednak instytucji, procedur i mechanizmów przewidzianych w samych traktatach konstytuujących Wspólnotę i Unię Europejską (art. 43 TUE). Zastosowanie tego mechanizmu w praktyce oznaczać zatem będzie, iż w Unii Europejskiej, obok państw członkowskich zdecydowanych pogłębić wzajemne więzy współpracy, znajdą się rów-

---

\* Dr hab. Sławomir Dudzik – Katedra Prawa Europejskiego, Uniwersytet Jagielloński

<sup>1</sup> Dalej „TUE” lub „traktat z Maastricht”.

<sup>2</sup> Dalej „TWE” lub „traktat rzymski”.

<sup>3</sup> W wersji angielskiej traktatu amsterdamskiego nosiła ona nazwę „ściślejszej współpracy” (*closer cooperation*). Traktat z Nicei zastąpił ją określeniem *enhanced cooperation*, jako bliższym pozostałym wersjom językowym (fran. *coopération renforcée*, niem. *verstärkte Zusammenarbeit*).

<sup>4</sup> Traktat ten wszedł w życie 1.2.2003 r.

niez państwa członkowskie, które nie chcą lub nie mogą z różnych względów uczestniczących w tego rodzaju przedsięwzięciach, mając jednak w przyszłości (przynajmniej formalnie) otwartą drogę do dołączenia do „grupy liderów”.

Uzupełnienie traktatów założycielskich o postanowienia dotyczące wzmocnionej współpracy zmusza do postawienia pytań o podstawowe zasady, na których opiera się wspólnotowy system prawny oraz o zgodność przyjętych regulacji z fundamentalnymi wartościami, na których zbudowane zostały Wspólnoty i Unia Europejska. Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania wydaje się przy tym szczególnie istotne dla państw, które w najbliższej przyszłości mają się stać nowymi członkami Unii Europejskiej (a więc także dla Polski). Truizmem jest bowiem twierdzenie, iż państwa te powinny posiadać możliwie pełną wiedzę o systemie prawnym, politycznym i gospodarczym, do którego przystępują, a zwłaszcza o perspektywach jego rozwoju po „wielkim rozszerzeniu”.

Potrzeba badań nad instytucją wzmocnionej współpracy wydaje się jeszcze bardziej wyraźna, gdy zwróci się uwagę na przyczyny, które zdecydowały o jej wprowadzeniu do traktatów założycielskich. Przywołać można w tym zakresie stanowisko funkcjonariusza Wspólnoty ukrywającego się pod pseudonimem „Helmut Kortenberga”, zaprezentowane w „Common Market Law Review” - prestiżowym czasopiśmie z zakresu prawa europejskiego. Wskazuje on, iż dyskusje wokół problematyki ściślejszej współpracy, zakończone stosowną nowelizacją przepisów traktatowych, zdominowane były przez perspektywę przyszłego rozszerzenia Unii o nowych członków oraz obawę, że powstałe w wyniku rozszerzenia i utrzymujące się przez dłuższy czas różnice między państwami członkowskimi doprowadzą do paraliżu dalszego rozwoju Unii. Zdecydowano się więc umożliwić części państw członkowskim, które zamie-

---

<sup>5</sup> H. Kortenberga, *Closer Cooperation in the Treaty of Amsterdam*, CMLRev. 1998, nr 35, s. 835. Zob. także S. Weatherill, *'If I'd Wanted You to Understand I Would have Explained it Better': What is the Purpose of the Provisions on Closer Co-operation Introduced by the Treaty of Amsterdam?* [w:] *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, pod red. D. O'Keefe'a i P. Twomey'a, Oxford-Portland Oregon 1999, s. 21; J. Barcz, *Przygotowanie instytucjonalne Unii Europejskiej do procesu rozszerzenia. Przebieg Konferencji Międzyrządowej 2000 z uwzględnieniem problemów z punktu widzenia Polski* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, pod red. E. Popławskiej, Warszawa 2000, s. 106–107; tegoż *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2003, s. 117; C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 539–540; tegoż, *Wzmocniona współpraca w świetle nicejskiej reformy Unii Europejskiej. Polski punkt widzenia* [w:] *Traktat z Nicei. Wniośki dla Polski*, pod red. J. Barcza, R. Kuźniara, H. Machińskiej, M. Popowskiego, Warszawa 2001, s. 37–39.

rzają pogłębić między sobą procesy integracyjne na podjęcie w tym celu stosownych kroków w ramach unijnego porządku prawnego, przy równoczesnym otwarciu tak stworzonej współpracy na nowych jej członków, którzy zdecydują się do niej dołączyć w dogodnym dla nich czasie<sup>5</sup>. Powyższą tezę potwierdza również A. Stubb, który wskazuje, że wzmocniona współpraca nie jest konieczna dla Unii, składającej się z piętnastu dotychczasowych państw członkowskich. Jest natomiast niezbędna po jej rozszerzeniu. Współpraca ta stanowić ma wówczas rodzaj „wentyla bezpieczeństwa” w sprawach, które mogą być blokowane po przyjęciu nowych członków<sup>6</sup>. Zasadnym wydaje się zatem stanowisko, iż wzmocniona współpraca pomyślana została przede wszystkim (pomijając chęć zaradzenia istniejącym różnicom między aktualnymi członkami Unii) jako swoisty środek zaradczy na trudności, jakie może wywołać członkostwo w Unii Europejskiej nowych państw, zwłaszcza z dawnego „bloku wschodniego”. Tym bardziej zatem przepisy te zasługują na uwagę w tej części Europy.

Zaznaczyć należy, iż celem niniejszej pracy nie jest szczegółowe przedstawienie samego mechanizmu wzmocnionej współpracy w wszystkich jego aspektach, ale raczej ukazanie przyjętych w tym zakresie rozwiązań na tle podstawowych zasad konstytucyjnych wspólnotowego porządku prawnego, ze wskazaniem potencjalnych zagrożeń jakie ze sobą niesie, zwłaszcza dla nowych państw członkowskich.

## 2. ZASADA SOLIDARNOŚCI

Do fundamentalnych zasad europejskiego procesu integracyjnego należy z pewnością zasada solidarności, zakładająca konieczność „wzajemnego wspierania się i dźwigania ciężarów zróżnicowania, w duchu współodpowiedzialności za losy integracji”<sup>7</sup>. Uznawana jest ona wręcz za zasadę naczelną całego systemu wspólnotowego<sup>8</sup>, z której

---

<sup>6</sup> A. Stubb, *Dealing with Flexibility in the IGC [w:] Rethinking the European Union. IGC 2000 and Beyond*, pod red. E. Besta, M. Gray’a, A. Stubba, Maastricht 2000, s. 154–155.

<sup>7</sup> C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, s. 38.

<sup>8</sup> Zob. np. C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 529 i n. Por. także J. H. H. Weiler, *The constitution of Europe. „Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration*, Cambridge 1999, s. 245–246; K. Lenaerts, M. Desomer, *Bricks for a Constitutional Treaty of the European Union: values, objectives and means*, ELRev. 2002, nr 27, s. 378–380.

wynikają niektóre inne zasady o charakterze konstytucyjnym, takie chociażby jak zasada równości państw członkowskich oraz zasada jedności i jednolitego stosowania wspólnotowego porządku prawnego.

Zasada solidarności została przywołana już u samych początków tworzenia „wspólnej Europy”, w słynnej deklaracji z 9 maja 1950 r. jednego z ojców założycieli Wspólnot – francuskiego polityka i męża stanu Roberta Schumana. Kreśląc wizję przyszłego związku państw gwarantującego utrzymanie pokoju w Europie oraz podniesienie poziomu życia jej obywateli, wskazał on, że:

„Europa nie powstanie od razu, ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność.” (podkreśl.: S. D.)<sup>9</sup>.

Nowatorstwo koncepcji ogłoszonej przez R. Schumana dostrzegali inni z wielkich twórców dzisiejszej „Zjednoczonej Europy” – Jean Monnet. Oceniając przedłożony projekt przyszłej Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali zauważył on, iż:

„Albo propozycje Schumana są rewolucyjne, albo są niczym. [...] Trzeba dążyć do złączenia interesów narodów europejskich, a nie do zwykłego utrzymania równowagi tych interesów.” (podkreśl.: S. D.)<sup>10</sup>.

Analogiczny kierunek myślenia odnajdujemy również u innego wielkiego polityka europejskiego dwudziestego wieku, kanclerza Niemiec Konrada Adenauera. 19 stycznia 1956 r. pisał on do ministrów swego rządu w sprawie uchwał podjętych na konferencji w Messynie (1955), na której ministrowie spraw zagranicznych sześciu państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali postanowili objąć integracją europejską całą gospodarkę: „... musimy zdecydowanie i w niezafałszowany sposób zrealizować uchwałę z Messyny. Jeszcze silniej niż do tej pory trzeba wiedzieć polityczny charakter tej uchwały, której celem nie może być jedynie wdrożenie technicznej współpracy w oparciu o rozważania fachowców, lecz wspólnota zabezpieczająca – także w interesie zjednoczenia – koordynację woli i działania politycznego.” (podkreśl.: S. D.)<sup>11</sup>.

Przywołane fragmenty wypowiedzi mężów stanu tworzących koncepcje nowego ładu w Europie po zakończeniu drugiej wojny światowej wyznaczają jedną z podstawowych zasad, na których oparte winny być

---

<sup>9</sup> Polskie tłumaczenie deklaracji Schumana zostało zamieszczone w pracy: P. Fontaine, *Nowa idea dla Europy. Deklaracja Schumana – 1950–2000*, European Commission 2000, s. 36–37.

<sup>10</sup> Cytat za: P. Fontaine, op. cit., s. 17.

<sup>11</sup> Cytat za: K. Adenauer, *Wspomnienia*, wybór, wstęp i przekład M. Kołodziejczyk, Warszawa 2000, s. 229.

Wspólnoty oraz tworzony przez nie system prawny. Chodzi o zatem o „rzeczywistą solidarność” w osiąganiu poszczególnych celów, etapów integracji, realizowaną na drodze „zjednoczenia interesów narodów europejskich.” Nie wystarcza już zatem samo zachowanie równowagi interesów państw tworzących daną organizację, charakterystyczne dla „klasycznych” organizacji międzynarodowych (międzyrządowych organizacji międzynarodowych), konieczne jest stworzenie „wspólnoty”, jako podmiotu reprezentującego już nie partykularne interesy państw członkowskich, ale interes nadrzędny, ponadnarodowy, interes zakorzeniony w solidarnym dążeniu członków wspólnoty do osiągnięcia wspólnych celów.

Znamiennym jest przy tym, że dla tworzonych w latach pięćdziesiątych XX wieku nowych organizacji jednoczącej państwa Europy wybrano nazwę, która nigdy wcześniej, jak się wydaje, nie była stosowana w stosunku do organizacji międzynarodowych. Nazwano jej „Wspólnotami”, co jeszcze mocniej miało, w mojej ocenie, podkreślać ich odmienność od dotychczasowych form współpracy międzynarodowej. Wcześniej tworzone organizacje nazywane były bowiem „związkiem”, „stowarzyszeniem”, „towarzystwem”, „komisją”, „komitetem”, „konferencją”, „radą”, „ligą”, „unią” lub po prostu „organizacją”<sup>12</sup>. Termin „wspólnota” wskazuje zaś na szczególnie silne więzi wewnętrzne zachodzące między jej członkami, wspólny system wartości konstytuujący daną społeczność, wspólne cele i działania zmierzające ku ich realizacji, a także na odpowiedzialność każdego członka tej społeczności zarówno za dobro wspólne, jak i za pozostałych jej uczestników. W ramach wspólnoty poszczególne cele osiąmane są zatem nie na drodze współzawodnictwa, wyścigu poszczególnych jej członków, ale na drodze wspólnego solidarnego wysiłku całej społeczności. Określenie tworzonych w latach 50. minionego wieku organizacji międzynarodowych mianem „Wspólnot” podkreślać miało, w przekonaniu autora, ten właśnie „solidarnościowy” aspekt ich funkcjonowania. Wspólnoty nie są zatem koniunkturalnym połączeniem interesów ich członków, ale nową formą solidarnego współistnienia państw europejskich dążących do zacieśnienia wzajemnej współpracy oraz wzajemnie odpowiedzialnych za swój rozwój.

Zasada solidarności znalazła swój normatywny wyraz już w preambule traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 1951 r.<sup>13</sup> Nawiązując wyraźnie do deklaracji R. Schumana, sygnata-

---

<sup>12</sup> Por. np. Z. M. Klepacki, *Organizacje międzynarodowe rozwiniętych państw kapitalistycznych*, Warszawa 1986, passim; M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2000, s. 657 i n.

<sup>13</sup> Traktat ten wygasł 23.7.2002 r.

riusze traktatu zwrócili tam uwagę, iż Europę zorganizowaną i żywotną „można zbudować jedynie drogą konkretnych akcji stwarzających prawdziwą solidarność oraz zakładając wspólne podstawy pod rozwój ekonomiczny”<sup>14</sup>. Swą determinację w dążeniu do realizacji tych ideałów ojcowie założyciele wyrazili w dalszej części preambuły, wskazując na konieczność zastąpienia historycznej rywalizacji ludów przez połączenie ich istotnych interesów i ustanowienie – poprzez powołanie do życia wspólnoty ekonomicznej – podstawy „szerokiej i niezależnej jedności ludów od wieków rozdzielonych przez krwawe konflikty”. Podpisując traktat założycielki państwa członkowskie zdecydowane są zatem „założyć fundamenty instytucji zdolnych do kierowania odtąd ich wspólnym losem”. U podstaw dzisiejszej integracji europejskiej leżą zatem przede wszystkim takie wartości, jak solidarność, jedność i wspólnota losów narodów Europy, urzeczywistniająca się w szczególności we wspólnych podstawach rozwoju ekonomicznego oraz połączeniu interesów w ramach powołanej do życia wspólnoty ekonomicznej.

Do „coraz ściślejszej, trwałej jedności narodów europejskich” odwołuje się już w pierwszym akapicie preambuły późniejszy o sześć lat traktat rzymski ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (obecnie: Wspólnota Europejska). Zdecydowanie podkreśla się tam, iż postęp gospodarczy i społeczny państw członkowskich można osiągnąć usuwając bariery dzielące Europę, przy czym odbywać się ma to poprzez wspólną i zharmonizowaną akcję tych państw. Solidarność między nimi powinna urzeczywistniać się, jak wskazano w preambule traktatu, w trosce „o umacnianie jedności gospodarek państw członkowskich i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju przez zmniejszanie różnic między poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych.” Spójność gospodarcza i społeczna oraz solidarność między państwami członkowskimi są również jednymi z podstawowych celów Wspólnoty wskazanych w art. 2 TWE. Różnych aspektów zasady solidarności dotyczą także dalsze postanowienia traktatowe, a w szczególności art. 10 TWE, statuujący obowiązek lojalnej współpracy państw członkowskich<sup>15</sup> oraz art. 158-162 regulujące kwestie polityki Wspólnoty w sprawach spójności ekonomicznej i społecznej.

Jak wynika z preambuły Traktatu o Unii Europejskiej z 1991 r. pogłębienie solidarności między narodami tworzącymi Wspólnoty stanowiło również jeden z podstawowych celów towarzyszących podpisaniu

---

<sup>14</sup> Cytat za polskim tłumaczeniem traktatu zamieszczonym w zbiorze *Dokumenty europejskie*, opr. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 1996, s. 167 i n.

<sup>15</sup> Por. np. J. Temple Lang, *Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty*, CMLRev. 1990, nr 27, s. 645 i n.

tego traktatu<sup>16</sup>. Traktat ten ma wyznaczać przy tym „nowy etap w procesie tworzenia coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy” (art. 1 TUE, akapit pierwszy preambuły TUE). Proces ten nie jest jeszcze przy tym zakończony i powinien być kontynuowany (akapit 12 preambuły TUE) poprzez „w perspektywie podjęcie dalszych kroków zmierzających do osiągnięcia integracji europejskiej” (akapit 13 preambuły TUE). Art. 1 TUE podkreśla przy tym, iż zadaniem tworzonej Unii „jest organizacja w sposób konsekwentny i solidarny, stosunków pomiędzy państwami członkowskimi i ich narodami”. Wyrazem tej solidarności jest zaliczenie do celów Unii „wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej” w ramach państw członkowskich i ich regionów (art. 2 TUE).

W świetle powyższych postanowień traktatu z Maastricht uznać należy, iż integracja europejska jest procesem nakierowanym przede wszystkim na wzmocnienie solidarności między państwami członkowskimi i ich narodami. Obie te wartości (integracja i solidarność) są zatem ze sobą nierozzerwalnie związane, a ich rozdzielenie prowadziłoby do naruszenia fundamentów, na których zbudowane zostały Wspólnoty i Unia Europejska.

Fundamentalne znaczenie zasady solidarności w systemie wspólnotowym podkreślał również wielokrotnie Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Wskazywał on, że solidarność znajduje się u podstaw zobowiązań państw członkowskich oraz całego systemu wspólnotowego (połączone sprawy 6 i 11/69<sup>17</sup>, sprawa 77/77<sup>18</sup>). Niesie ona przy tym zarówno korzyści dla państw członkowskich (połączone sprawy 6 i 11/69), jak i łączy się z określonymi obowiązkami po ich stronie (sprawy 39/72<sup>19</sup>, 128/78<sup>20</sup>). Zdaniem Trybunału, obowiązek solidarności został przy tym zaakceptowany przez państwa członkowskie przez sam fakt ich przystąpienia do Wspólnoty, a jego naruszenie uderza w same korzenie wspólnotowego porządku prawnego (sprawy 39/72, 128/78). Solidarność jest również ujmowana w orzecznictwie jako podstawowy cel traktatu rzymskiego, na co wskazywać ma treść jego preambuły<sup>21</sup>.

---

<sup>16</sup> Zob. szerzej J. Kolasa, *Traktat z Maastricht. Zarys podstawowych zagadnień konstytucyjnych* [w:] *Wspólnoty Europejskie (Unia). Wybrane problemy prawne*, cz. II, pod red. J. Kolasy, Wrocław 1998, s. 9 i n.

<sup>17</sup> Wyrok ETS w połączonych sprawach 6 i 11/69 *Commission v. France* [1969] ECR 523.

<sup>18</sup> Wyrok ETS w sprawie 77/77 *Benzine en Petroleum Handelsmaatschappij BV and others v. Commission* [1978] ECR 1513.

<sup>19</sup> Wyrok ETS w sprawie 39/72 *Commission v. Italy* [1973] ECR 101.

<sup>20</sup> Wyrok ETS w sprawie 128/78 *Commission v. United Kingdom* [1979] ECR 419.

<sup>21</sup> Zob. np. wyrok Sądu Pierwszej Instancji w sprawie T-380/94 *AIUFFASS and AKT v. Commission* [1996] ECR II-2169.



Wskazane wyżej postanowienia traktatowe jednoznacznie przesądają, iż u podstaw integracji państw europejskich w ramach Wspólnot i Unii Europejskich leży zasada solidarności zakładająca wspólnotowy sposób realizacji założonych celów ekonomicznych i społecznych. Wszystkie państwa członkowskie winny zatem podążać wspólną drogą i w równym tempie oraz w takim samym stopniu osiągać poszczególne cele integracyjne. Państwa bogatsze, silniejsze powinny przy tym wspierać państwa biedniejsze i słabsze, tak by możliwe było wyrównanie różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym, a tym samym w standardzie i jakości życia istniejących między poszczególnymi państwami i regionami w ramach państw członkowskich.

Podkreślić należy, iż solidarność została zaliczona do podstawowych wartości Unii Europejskiej także w ogłoszonym ostatnio projekcie pierwszych szesnastu artykułów przyszłej konstytucji europejskiej (art. 2 projektu)<sup>22</sup>. Stanowić ma ona równocześnie jeden z podstawowych celów Unii (art. 3 ust. 2. projektu)<sup>23</sup>. Wzajemna solidarność towarzyszyć ma również koniecznemu wsparciu UE ze strony państw członkowskich w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 14 projektu). Powyższe postanowienia potwierdzają fundamentalne znaczenie zasady solidarności także dla przyszłego kształtu Unii Europejskiej oraz dalszych procesów integracyjnych w Europie.

### 3. ZASADA RÓWNOŚCI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Zasada solidarności łączy się ściśle z zasadą równości (niedyskryminacji) państw członkowskich. W orzecznictwie Trybunału naruszenie zasady równości jest traktowane równocześnie jako naruszenie zasady solidarności<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Zob. ogłoszony 6.2.2003 r. przez Prezydium Konwentu UE projekt artykułów od 1 do 16 traktatu konstytucyjnego UE (*Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty*), CONV 528/03. Projekt dostępny jest w internecie pod adresem: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00528.EN03.pdf>. Znaczenie równości państw członkowskich oraz ich wzajemnej solidarności dla rozwoju UE podkreśla również Deklaracja z Laeken w sprawie przyszłości Unii Europejskiej (*Laeken Declaration on the Future of the European Union*) przyjęta na posiedzeniu Rady Europejskiej w Laeken 14 i 15.12.2001 r. (zob. *Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken, 14 and 15 December 2001*, SN 300/1/01 REV 1).

<sup>23</sup> Art. 3 ust. 2 projektu odwołuje się przy tym wprost do solidarności między państwami członkowskimi. Solidarność powinna być również wytyczną działania Unii na forum międzynarodowym (zob. art. 3 ust. 4 projektu).

<sup>24</sup> Por. np. powołane wcześniej orzeczenia ETS w sprawach 39/72 i 128/78.

Jak podkreśla ETS w swych orzeczeniach, chodzi tu o „równość państw członkowskich w obliczu prawa wspólnotowego” (sprawy 39/72 i 128/78). Państwa członkowskie mają zatem co do zasady równe prawa i obowiązki wynikające z porządku prawnego Wspólnoty, uczestnicząc na równych zasadach w procesach integracyjnych<sup>25</sup>. Wszelkie dopuszczalne różnicowanie w tym zakresie winno posiadać zaś obiektywne usprawiedliwienie, zgodne z pozostałymi wartościami, na których oparta jest Unia Europejska. Choć zasada ta nie została wprost wyrażona w treści przepisów traktatów założycielskich (nie wynika ona w szczególności z art. 12 TWE, statuującego jedynie zakaz dyskryminacji osób fizycznych i prawnych ze względu na przynależność państwową<sup>26</sup>), to niewątpliwie obowiązuje, jako ogólna zasada prawa wspólnotowego, której ochronę zapewnia Trybunał Sprawiedliwości<sup>27</sup>.

Zasada równości państw członkowskich oznacza w szczególności, iż nowe państwa członkowskie powinny co do zasady korzystać z tych samych praw i obowiązków co dotychczasowi członkowie Unii, chyba że za odmiennym ich traktowaniem przemawiają istotne czynniki natury obiektywnej, a nadto różnicowanie to będzie wyraźnie ograniczone w czasie (okresy przejściowe). Zasada równości nie dopuszcza zatem trwałego różnicowania praw i obowiązków państw członkowskich. Wyjątkiem może być jedynie różnicowanie, które ma swe źródło w suwerennej decyzji danego państwa członkowskiego, które na zasadzie wyjątku i za zgodą pozostałych państw nie zamierza uczestniczyć w określonych działaniach integracyjnych. Równocześnie nie chce jednak hamować tego rodzaju inicjatyw przejawianych przez inne państwa członkowskie. Uznać należy przy tym, iż z uwagi na potencjalny konflikt tego rodzaju różnicowania z podstawowymi zasadami porządku konstytucyjnego Unii Europejskiej, szczególny status danego państwa powinien co do zasady wynikać z prawa pierwotnego, a nie z aktów instytucji wspólnotowych. Konieczne jest nadto uwzględnienie w odpowiednich przepisach traktatowych stosownego mechanizmu pozwalającego na włączenie tego państwa w dziedziny integracji, w których do tej

---

<sup>25</sup> Zob. także M. Lis, *Procesy integracyjne w Europie po II wojnie światowej. Rozwój instytucjonalny do przelomu lat 1989/1999* [w:] J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójciewicz, *Prawo europejskie. Regionalne prawo w procesie integracji europejskiej. Część II. Geneza i zmiany jakościowe. Traktaty założycielskie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej*, Kolonia Limited 2002, s. 28.

<sup>26</sup> Por. A. Arnall, *The European Union and its Court of Justice*, Oxford 1999, s. 201–203; G. More, *The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?* [w:] *The Evolution of EU Law*, pod red. P. Craiga, G. De Búrca, Oxford 1999, s. 517 i n.

<sup>27</sup> T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 2000, s. 44–45.

pory nie uczestniczyło, o ile tylko państwo to zdecyduje się na zmianę swego wcześniejszego stanowiska. Innymi słowy, zasada równości praw i obowiązków państw członkowskich implikuje otwartość na państwa członkowskie objęte wyłączeniami tych polityk wspólnotowych lub unijnych, w których państwa te na zasadzie wyjątku nie uczestniczą.

#### 4. ZASADA JEDNOŚCI NORM WSPÓLNOTOWEGO PORZĄDKU PRAWNEGO

Do podstawowych cech prawa wspólnotowego zalicza się zwykle jedność norm tego porządku prawnego, a także ich jednolitą interpretację i stosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Przez jedność norm należących do prawa Wspólnot Europejskich rozumiem przy tym tą ich cechą, iż wszystkie państwa członkowskie są w równym stopniu ich adresatami, wszystkie mają co do zasady takie same prawa i obowiązki; wszystkie też państwa członkowskie ponoszą taką samą odpowiedzialność za ich realizację (por. art. 10 TWE). Z jednością porządku wspólnotowego ściśle łączy się postulat, by należące do niego normy podlegały jednolitym zasadom wykładni oraz były stosowane w ten sam sposób do analogicznych przypadków, bez względu na przynależność państwową podmiotu stosującego prawo wspólnotowe. Praktycznym wymogiem tak rozumianej jednolitości jest przy tym istnienie niezależnego organu sądowego, usytuowanego na szczeblu ponadnarodowym – Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, którego orzeczenia są wiążące dla wszystkich adresatów norm prawa wspólnotowego.

Powyższe cechy porządku prawnego Wspólnoty podkreślał Trybunał Sprawiedliwości w swym orzecznictwie praktycznie od pierwszych lat istnienia Wspólnot. Już w orzeczeniu w sprawie 6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*<sup>28</sup> Trybunał wskazał, iż jednolite stosowanie prawa wspólnotowego we wszystkich państwach członkowskich stanowi jeden z warunków osiągnięcia celów Traktatu założycielskiego. Na straż tego rodzaju jednolitego stosowania norm tego porządku prawnego przez wszystkie organy krajowe i wspólnotowe stoi przy tym sam Trybunał, jako organ sądowy powołany do zapewnienia „poszanowania prawa w interpretacji i stosowaniu Traktatu” (art. 220 TWE, zob. tak-

---

<sup>28</sup> [1964] ECR 585. Zob. także D. Lasok, *Law and Institutions of the European Union*, London–Dublin–Edinburgh 1994, s. 150–151.

że orzeczenie ETS w sprawie 26/62 *Van Gend & Loos*<sup>29</sup>). Kwestie te rozwinął Trybunał w swym o ponad dziesięć lat późniejszym orzeczeniu w sprawie 106/77 *Simmenthal*<sup>30</sup>. Odwołując się do pojęcia bezpośredniego obowiązywania prawa wspólnotowego, wskazał wówczas, że „jego postanowienia posiadają pełną moc jednolicie we wszystkich państwach członkowskich, począwszy od momentu wejścia w życie przez cały okres ważności.” (podkreśl.: S.D.).

## 5. FORMY UELASTYCZNIENIA PRAWA WSPÓLNOTOWEGO

Oczywistym jest, iż zasada solidarności oraz ściśle związane z nią zasady jedności i jednolitości wspólnotowego porządku prawnego oraz równości państw członkowskich nigdy nie zostały w pełni zrealizowane w rozwoju historycznym Wspólnot i Unii Europejskiej. Nadal bowiem występują istotne różnice w rozwoju poszczególnych państw, nie wszystkie też państwa członkowskie są gotowe do udziału w pewnych działaniach integracyjnych dotyczących szczególnie wrażliwych sfer życia gospodarczego, społecznego lub politycznego (np. polityka pieniężna, wizowa, azylowa i imigracyjna). Również jedność prawa wspólnotowego doznawała pewnych wyjątków. Wskazać należy w tym zakresie na trzy podstawowe formy w jakich dochodziło i dochodzi do uelastyczenia prawa wspólnotowego<sup>31</sup>. Pierwszą z nich, którą scharakteryzować można za pomocą określenia „integracja o różnych prędkościach”, zakłada, że istnieje jeden wspólny dla wszystkich państw członkowskich cel, do którego należy zmierzać. W rzeczywistości jednak nie wszystkie państwa mogą ten cel osiągnąć w tym samym czasie. Konieczne jest zatem zróżnicowanie tempa dochodzenia do danego celu w odniesieniu do poszczególnych członków Unii. Przykładem zastosowania tego rodzaju sposobu uelastyczenia prawa wspólnotowego mogą być tzw. okresy przejściowe stosowane w stosunku do państw przyjmowanych

---

<sup>29</sup> [1963] ECR 1.

<sup>30</sup> [1978] ECR 629.

<sup>31</sup> J. Shaw, *Law of the European Union*, Palgrave 2000, s. 196. Zob. także C. Mik, *Koncepcje dalszej integracji europejskiej i ich wpływ na kształtowanie się Unii Europejskiej i prawa wspólnotowego* [w:] *Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*, pod red. C. Mika, Toruń 1996, s. 17–21; C.D. Ehlermann, *Differentiation, Flexibility, Closer Co-operation: The New Provisions of the Amsterdam Treaty*, „European Law Journal” 1998, nr 4, s. 246–249; W. Czaplinski, *Koncepcja ściślejszej współpracy w prawie Unii Europejskiej*, „Studia Prawnicze” 2001, z. 3–4, s. 75–78.

do Unii Europejskiej. Zakładają one, że niektóre przepisy prawa wspólnotowego znajdą pełne zastosowanie w stosunku do nowoprzyjętego członka Unii dopiero po upływie pewnego czasu od akcesji. Okres przejściowy umożliwić ma pełne i należyte przygotowanie tego państwa lub samej Wspólnoty oraz dotychczasowych państw członkowskich do nowego układu powstałego w związku z przystąpieniem nowych członków<sup>32</sup>. Innym przykładem może być stopniowa harmonizacja prawa podatkowego państw członkowskich w zakresie podatku od wartości dodanej. Proces ten nie przebiegał jednolicie we wszystkich państwach członkowskich i związany był z istnieniem skomplikowanego systemu derogacji od zasad ogólnych.

W literaturze podkreśla się, iż forma „integracji o różnych prędkościach” nie narusza konstytucyjnych podstaw wspólnotowego porządku prawnego<sup>33</sup>. Można wręcz powiedzieć, iż należy ona wprost do jednych ze sposobów realizacji w praktyce zasady solidarności. Zezwala ona bowiem państwom gorzej przygotowanym do tego, by osiągnąć poszczególne cele integracyjne (często na skutek różnych zaszczości historycznych) do stopniowego dostosowania ich systemu prawnego, politycznego i gospodarczego, tak by ostatecznie, po upływie pewnego czasu, mogły one na równi z innymi państwami członkowskimi w pełni uczestniczyć w funkcjonowaniu systemu wspólnotowego. Zastosowanie w stosunku do danego państwa członkowskiego okresu przejściowego łączy się przy tym często dla niego z różnorodnymi formami wsparcia ze strony Wspólnoty. Pomoc ta wspierać ma jego wysiłki w dostosowaniu prawa i gospodarki do wymogów wspólnotowych. Jest ona udzielana przede wszystkim za pośrednictwem wskazanych w art. 159 TWE funduszy strukturalnych (Europejski Fundusz Ukierunkowania i Gwarancji Rolniczych, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), których podstawowym celem jest wzmocnienie spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty.

Wyrazem zasady solidarności jest również pomoc Wspólnoty kierowana do państw dopiero kandydujących do członkostwa w Unii Eu-

---

<sup>32</sup> Szerzej zob. np. J. Barcz, *Struktura i charakter prawny dokumentów określających członkostwo państwa w Unii Europejskiej na przykładzie Austrii*, PiP 1999, nr 11, s. 35 i n.; tegoż *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej...*, s. 289 i n.; U. Becker, *EU-Enlargements and Limits to the Amendments of the E.C. Treaty*, „Jean Monnet Working Paper” 15/01, s. 4 i n.; S. L. Kaleda, *Przejęcie prawa wspólnotowego przez nowe państwa członkowskie: zagadnienia przejściowe oraz międzyczasowe*, Kraków 2002, maszynopis rozprawy doktorskiej dostępny w Katedrze Prawa Europejskiego UJ, s. 173 i n.

<sup>33</sup> J. Shaw, *Law of the European Union*, s. 196.

ropejskiej. Wskazać należy w tym zakresie przede wszystkim ma trzy podstawowe programy wspólnotowe, a to:

- program PHARE ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady nr 3906/89 z 18.12.1989 r.<sup>34</sup>, którego środki służyć mają przede wszystkim przyjęciu przez kandydatów *acquis communautaire*. Chodzi zatem o zbudowanie takich struktur administracyjnych i instytucjonalnych w państwie członkowskim, które zapewnią, iż będzie ono zdolne z dniem uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej efektywnie stosować prawa wspólnotowe.
- program ISPA stanowiący instrument przedakcesyjnej polityki strukturalnej Wspólnoty, ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady nr 1267/1999 z 21.6.1999 r.<sup>35</sup> Zapewnić ona ma wsparcie mające na celu przygotowanie do członkostwa w Unii Europejskiej państw kandydujących w obszarze spójności ekonomicznej i społecznej dotyczącej polityki ochrony środowiska i polityki transportowej,
- program SAPARD, ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady nr 1268/1999 z 21.6.1999 r.<sup>36</sup>, określający ramy pomocy wspólnotowej na rzecz rolnictwa oraz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich w okresie przedakcesyjnym dla państw kandydujących. Pomoc ta przyczyniać ma się w szczególności do wdrożenia *acquis communautaire* w zakresie wspólnej polityki rolnej i polityk pokrewnych, a także dotyczyć rozwiązywania priorytetowych i specyficznych problemów w celu trwałej adaptacji sektora rolnego i obszarów wiejskich w państwach kandydujących.

Podkreślić należy, iż wszystkie te programy pomocowe dla państw kandydujących do członkostwa zostały przyjęte na podstawie art. 308 TWE, a więc wymagały jednomyślnej zgody przedstawicieli wszystkich państw członkowskich zasiadających w Radzie Unii Europejskiej. Jednomyślną decyzję Rady w tych sprawach odczytywać można, z jednej strony, jako potwierdzenie przywiązania Wspólnoty i państw członkowskich do zasady solidarności, z drugiej zaś jako rozszerzenie jej stosowania poza krąg aktualnych członków Unii. Zobowiązania przyjęte przez Wspólnotę w tym zakresie idą niewątpliwie znacznie dalej niż wymaga tego prawnomiędzynarodowa zasada lojalności w negocjowaniu umowy międzynarodowej (w tym wypadku traktatu akcesyjnego), są przy tym w pełni zgodne z założeniami zawartymi już w deklaracji R. Schu-

---

<sup>34</sup> O.J. L 375/11 z późn. zm.

<sup>35</sup> O.J. L 161/73.

<sup>36</sup> O.J. L 161/87.

mana dotyczącymi otwartości tworzonej Wspólnoty na wszystkie państwa, które zechcą w niej uczestniczyć. Historyczne znaczenie zakończenia podziału kontynentu europejskiego podkreślono również w preambule Traktatu z Maastricht, wskazując na potrzebę stworzenia trwałych podstaw pod budowę przyszłej Europy.

Kolejną formą uelastyczenia prawa Unii Europejskiej jest koncepcja tzw. „zmiennej geometrii”. Zakłada ona istnienie twardego jądra państw członkowskich zmierzającego szybko do pogłębienia integracji oraz odrzucającego możliwość wstrzymywania tego procesu przez państwa z tzw. peryferii. Prowadzi ona niewątpliwie do podziału państw członkowskich na dwie kategorie: te które są zdolne oraz przejawiają wolę dalszej pogłębionej integracji oraz te, które, czy to z przyczyn obiektywnych (np. trudności ekonomicznych), czy z przyczyn subiektywnych (własna decyzja państwa) już w niej nie uczestniczą. W zależności od przypadku podział ten może mieć charakter trwały lub czasowy, przy czym w ramach tej drugiej opcji istnieje jeszcze wiele potencjalnych rozwiązań szczegółowych. Objęcie pogłębioną integracją nowych członków może być bowiem uzależnione od realizacji określonych kryteriów obiektywnych (np. osiągnięcie określonych wskaźników gospodarczych) albo od zgody określonych organów wspólnotowych lub zainteresowanych państw. Możliwe są oczywiście różnorodne kombinacje powyższych wymogów.

Przykładem zastosowania w praktyce powyższej metody są postanowienia traktatu rzymskiego dotyczące unii gospodarczej i walutowej. Chodzi tu przy tym zarówno o zawarte tam kryteria konwergencji, których realizacja warunkowała możliwość przyjęcia przez państwo członkowskie wspólnej waluty euro (art. 121 ust. 1 TWE), jak i o wyłączenie zastosowania przepisów dotyczących przejścia do trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej w stosunku do Zjednoczonego Królestwa oraz Danii. Państwa ta ostatecznie bowiem, mocą własnej suwerennej decyzji, nie zdecydowały się na swe uczestnictwo w tak daleko posuniętej integracji w sprawach polityki pieniężnej.

Kryteriów konwergencji nie spełniła z kolei Szwecja, chociaż w literaturze zauważa się, że było to spowodowane przede wszystkim brakiem woli tego państwa w kierunku ich realizacji, a nie obiektywnymi trudnościami w ich wypełnieniu<sup>37</sup>. Szwecja nie dostosowała bowiem do wymogów traktatowych swego ustawodawstwa dotyczącego banku centralnego oraz formalnie nie uczestniczyła w mechanizmie kursowym

---

<sup>37</sup> A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 335–337.

Europejskiego systemu walutowego, choć faktycznie zapewniała stabilizację kursową i gospodarczą. Wszystkie trzy powyższe państwa objęte derogacją w zakresie przepisów dotyczących wspólnej polityki pieniężnej, w tym emisji wspólnego pieniądza mają jednak ciągle możliwość przystąpienia do strefy euro w drodze zastosowania procedury abrogacyjnej określonej w art. 122 ust. 2 i art. 123 ust. 5 TWE. Formalne różnice istniejące w tym zakresie między Szwecją z jednej strony, a Zjednoczonym Królestwem i Danią z drugiej nie mają większego znaczenia praktycznego.

Innym przykładem zastosowania w praktyce formuły „zmiennej geometrii” są postanowienia traktatowe dotyczące włączenia do wspólnotowego porządku prawnego *acquis* Schengen<sup>38</sup> oraz postanowień części III, tytułu IV TWE regulującego kwestie wiz, azylu, imigracji i innych polityk związanych ze swobodnym przepływem osób<sup>39</sup>. Przepisy te albo w całości, albo przynajmniej w istotnej części nie znajdują zastosowania w stosunku do Zjednoczonego Królestwa, Irlandii oraz Danii, których szczególna pozycja została zagwarantowana specjalnymi protokołami dołączonymi w Amsterdamie do traktatów założycielskich<sup>40</sup>. Podkreślić należy, iż zastosowane w tym przypadku derogacje są przede wszystkim wynikiem suwerennych decyzji powyższych państw, przy czym państwa te praktycznie w każdej chwili mogą zdecydować o swym uczestnictwie w istniejącym już systemie.

Traktaty z Schengen z 14.6.1985 r. oraz z 19.6.1990 r. wraz ze związanymi z nimi układami oraz przepisami wydanymi na ich podstawie stanowią równocześnie przykład, iż tzw. „zmienna geometria” może znaleźć zastosowanie nie tylko w ramach wspólnotowego porządku prawnego, ale także poza nim. Dzieje się tak w sytuacji, gdy część

---

<sup>38</sup> Zob. dołączony do TUE i TWE *Protocol integrating the Schengen acquis into the framework of the European Union (Protokół włączający *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej)*. Polskie tłumaczenie protokołu zostało zamieszczone w zbiorze *Traktaty europejskie*, opr. E. Wojtaszek-Mik, C. Mik, Zakamycze 2000, s. 262-267.

<sup>39</sup> Zob. szerzej np. C. D. Ehlermann, op. cit., s. 259-264; H. Kortenbergh, op. cit., s. 836-843; S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, ELRev. 1998, nr 23, s. 7-12.

<sup>40</sup> Zob. dołączone do TUE i TWE: *Protocol on the application of certain aspects of Article 7a of the Treaty establishing the European Community to the United Kingdom and to Ireland (Protokół w sprawie stosowania niektórych aspektów artykułu 7a traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii)*; *Protocol on the position of the United Kingdom and Ireland (Protokół w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii)* oraz *Protocol on the position of Denmark (Protokół w sprawie stanowiska Danii)*. Polskie tłumaczenia tych protokołów zostały zamieszczone [w:] *Traktaty europejskie*, s. 269-276.



państw członkowskich decyduje się pogłębić wzajemną integrację nie w drodze stanowienia pierwotnego lub pochodnego prawa wspólnotowego, ale korzystając z instrumentów właściwych dla prawa międzynarodowego, a więc zawierając dwustronne lub wielostronne umowy międzynarodowe. Mechanizm ten został zresztą wprost przewidziany już w pierwotnej wersji traktatu z Maastricht, w przepisach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Twórcy traktatu postanowili bowiem w ówczesnym art. J.4. ust. 5 TUE, że przepisy dotyczące wspólnej polityki w zakresie bezpieczeństwa i obronności nie będą stanowiły przeszkody dla rozwoju bliższej współpracy pomiędzy dwoma lub więcej państwami członkowskimi na poziomie bilateralnym, w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej i Sojuszu Atlantyckiego, jeżeli tylko taka współpraca nie jest sprzeczna lub nie hamuje współpracy przewidzianej w samym traktacie. Obecnie przepis ten został oznaczony jako art. 17 ust. 4 TUE. Zauważyć przy tym należy, iż „ściślejsza współpraca” (*closer cooperation*) w międzynarodowych stosunkach bilateralnych, do której przepis ten się odwołuje nie jest tożsama ze wzmocnioną współpracą (*enhanced cooperation*) w sprawach objętych drugim filarem Unii, podejmowaną na podstawie art. 43–45 TUE oraz art. 27a–27e TUE. O ile pierwsza z nich odbywa się niejako na zewnątrz Unii Europejskiej, o tyle druga mieści się w jej ogólnych ramach instytucjonalnych i prawnych.

W moim przekonaniu dotychczasowe praktyczne zastosowania formuły „zmiennej geometrii” nie skutkowało naruszeniem konstytucyjnych podstaw wspólnotowego porządku prawnego, a w szczególności zasady solidarności oraz zasady jedności norm tego porządku prawnego. Po pierwsze, odbyło się to na mocy decyzji samych zainteresowanych państw, które nie wyraziły woli uczestniczenia w pogłębionej integracji na wybranych polach. Z drugiej strony państwa objęte derogacjami wyraziły również swoją zgodę na wprowadzenie do prawa wspólnotowego nowych rozwiązań, które wprawdzie nie znajdują do nich zastosowania, obowiązują jednak pozostałych członków Unii. Po drugie, decyzja ta podjęta została w treści traktatu założycielskiego oraz stanowiących jego integralną część protokołach dołączonych do traktatu. Ustanowione w ten sposób rozwiązania szczegółowe zostały zatem przyjęte w treści norm prawa pierwotnego, stanowiąc wyjątek od ogólnych zasad wynikających z traktatów założycielskich. Szczególnie istotne z punktu widzenia wymogów demokracji jest, iż rozwiązania te musiały zostać zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie w procedurze ratyfikacyjnej właściwej dla prawa konstytucyjnego każdego z tych państw (art. 48 akapit 3 TWE). W praktyce wymagało to zgody wyrażonej w referendum lub zgody parlamentu państwa członkowskie-

go, z możliwym udziałem trybunału konstytucyjnego badającego zgodność wprowadzanych zmian traktatowych z normami konstytucji krajowej (np. orzeczenie niem. ZTK z 1993 r. w sprawie traktatu z Maastricht<sup>41</sup>). Zapewniło to konieczną legitymizację nie tylko nowowprowadzanych do prawa wspólnotowego instytucji ogólnych, ale także przyjętych wyjątków dotyczących poszczególnych państw objętych derogacjami. Po trzecie, derogacje w zakresie trzeciego etapu unii gospodarczej i walutowej, *acquis* Schengen oraz polityki wiz, azylu i imigracji objęły stosunkowo niewielkie grupy państw (2–3 państw), w dalszym zatem ciągu większość państw członkowskich oraz większość obywateli Unii uczestniczy w pełnym zakresie w procesie integracyjnym. Wprowadzone w stosunku do niektórych państw członkowskich wyłączenia nie prowadzą zatem do zakwestionowania podstawowych celów, których realizacji służą przepisy traktatu dotyczące Unii Gospodarczej i Walutowej oraz swobodnego przepływu osób. Po czwarte, powyższe wyłączenia dotyczą państw o wysokim stopniu rozwoju, które nigdy nie podnosiły argumentu, iż nie są w stanie uczestniczyć z przyczyn ekonomicznych w pogłębionej integracji w zakresie polityki pieniężnej lub swobodnego przepływu osób. Ich decyzje miały raczej podłoże polityczne, stanowiąc wybór określonego modelu uczestnictwa danego państwa w procesach integracyjnych wewnątrz Unii Europejskiej. Po piąte, państwa objęte wyłączeniami nie osiągają z tego tytułu nieusprawiedliwionych korzyści w stosunku do pozostałych państw członkowskich<sup>42</sup>. Nie ponosząc określonych ciężarów, nie korzystają również z dobrodziejstw funkcjonowania systemu, w którym uczestniczą pozostałe państwa członkowskie Unii Europejskiej. Po szóste, państwa, w stosunku do których znajdują zastosowania wskazane wyżej rozwiązania szczególne w każdej praktycznie chwili mogą zdecydować się na pełne swoje uczestnictwo w tych sferach działania Wspólnot, które objęte były derogacją. Podjęta przez nie wcześniej decyzja nie ma zatem charakteru nieodwracalnego. Dotyczy to przy tym zarówno formalnego aspektu abrogacji, jak i jej praktycznego wymiaru. W obecnej chwili trudno bowiem uznać, iż włączenie państw objętych rozwiązaniami szczegółowymi do strefy euro lub wspólnej polityki w sprawach przepływu osób nie będzie możliwe z przyczyn ekonomicznych leżących po stronie tych państw. Na koniec zauważyć należy, iż nie budzi istotnych wątpliwości z punktu widzenia podstawowych zasad porządku prawnego Unii Europej-

---

<sup>41</sup> Polskie tłumaczenie orzeczenia zostało zamieszczone w pracy *Subsydiarność*, pod red. D. Milczarka, Warszawa 1998, s. 277 i n.

<sup>42</sup> Por. T.C. Hartley, *Constitutional Problems of the European Union*, Oxford Portland–Oregon 1999, s. 95.

skiej możliwość urzeczywistniania wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi na płaszczyźnie bilateralnej w sprawach bezpieczeństwa i obronności. Integracja w ramach drugiego filaru ciągle jeszcze w większej mierze posiada bowiem charakter międzyrządowy niż ponadnarodowy. Art. 17 ust. 4 TUE stanowi zatem w istocie jedynie potwierdzenie suwerennych praw państw członkowskich w tej dziedzinie, gwarantującym im możliwość zabezpieczenia swych żywotnych interesów także poza mechanizmem unijnym, szczególnie w ramach NATO.

Podsumowując, przyjęte dotychczas w prawie wspólnotowym rozwiązania mieszczące się w ogólnej formule tzw. zmiennej geometrii należy uznać zatem za niewykraczające poza zakres dopuszczalnych wyjątków od zasad ogólnych.

Trzecią formą uelastyczenia prawa wspólnotowego jest koncepcja tzw. *Europy à la carte*, zwana również wariantem „*pick-and-choose*”. Już same te określenia oddają istotę tego modelu. Zakłada on bowiem, iż państwa członkowskie mają swobodę wyboru co do tego, w których aspektach integracji chciałyby uczestniczyć. Nie istnieje w tym przypadku wymóg twardego jądra integracji oraz wspólnego dążenia do osiągnięcia określonych celów integracyjnych przez państwa członkowskie. Różny stopień integracji poszczególnych państw zdaje się być w tym ujęciu cechą trwałą tego modelu, tak iż nie wykazuje on dążenia do znoszenia istniejących różnic.

W literaturze uznawano, iż koncepcję Europy *à la carte* realizowały w pewnym zakresie postanowienia umowy o polityce socjalnej dołączonej do specjalnego protokołu do traktatu z Maastricht. Umowa ta została zawarta pierwotnie przez jedenaście państw członkowskich, nie zyskując jednak akceptacji Zjednoczonego Królestwa. Ani postanowienia protokołu w sprawie polityki socjalnej, ani dołączonej do niej umowy nie ustanawiały przy tym żadnych mechanizmów regulujących przyszłe włączenie Wielkiej Brytanii do tej umowy. Oznaczało to, iż włączenie to może się dokonać wyłącznie w drodze długotrwałej i skomplikowanej procedury zmiany traktatów założycielskich. Nie było ono zatem całkowicie niemożliwie, choć niewątpliwie utrudnione. Ostatecznie, w konsekwencji zmian wprowadzonych w zakresie polityki socjalnej w traktacie z Amsterdamu, na które Wielka Brytania wyraziła już tym razem zgodę, protokół ten wraz z umową zostały uchylone (art. 2 pkt 58 traktatu amsterdamskiego).

Formuła Europy *à la carte* budzi oczywiście najpoważniejsze zastrzeżenia konstytucyjne. Jej szersze wprowadzenie w życie prowadziłoby bowiem do dezintegracji Wspólnoty jako opartego na zasadzie solidarności ścisłego związku państw i narodów. Oznaczałoby to również

zakwestionowanie zasady jedności wspólnotowego porządku prawnego. Mielibyśmy w tym przypadku do czynienia ze Wspólnotami zasadniczo różnymi od tych, które znamy od ponad pięćdziesięciu lat, Wspólnotami, które porzuciły idee R. Schumana stworzenia „Federacji Europejskiej” lub jak określa to art. 1 TUE „coraz ściślejszego związku pomiędzy narodami Europy”.

## 6. WZMOCNIONA WSPÓLPRACA

Koncepcja uelastycznienia prawa wspólnotowego zyskała szczególnie silne wsparcie w trakcie konferencji międzyrządowej zakończonej podpisaniem traktatu amsterdamskiego. Niektórzy widzą ją nawet jako rodzaj *leitmotiv*, pobrzmiewającego poprzez różne jego postanowienia<sup>43</sup>. Ostatecznie przybrała ona postać tzw. ściślejszej współpracy (*closer cooperation*), znajdującej zastosowanie do pierwszego i trzeciego filaru Unii Europejskiej oraz tzw. konstruktywnego wstrzymania się od głosu w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, a więc w zakresie II filaru.

Ogólne postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy znajdującej zastosowanie zarówno do spraw objętych I, jak i III filarem Unii zawarte zostały w art. 43–45 TUE. Równocześnie w samym traktacie z Maastricht zawarto postanowienia regulujące specyficzne kwestie ściślejszej współpracy w III filarze, a w traktacie rzymskim postanowienia szczególne dla I filaru.

Choć postanowienia dotyczące ściślejszej współpracy przyjęte w Amsterdamie nie zostały ani razu w praktyce zastosowane (przedkładane w tym zakresie propozycje nie wyszły nigdy poza nieformalne konsultacje), już w trakcie kolejnej konferencji międzyrządowej zdecydowano o potrzebie ich zmiany. Chodziło przy tym zarówno o uporządkowanie dotychczas obowiązujących przepisów, w tym wyjaśnienie przynajmniej niektórych pojawiających się na ich tle wątpliwości, a także spowodowanie, by przepisy te łatwiej nadawały się zastosowania w praktyce<sup>44</sup>. Jak

---

<sup>43</sup> Editorial comments: *The Treaty of Amsterdam: Neither a bang nor a whimper*, CMLRev. 1997, nr 34, s. 768.

<sup>44</sup> Zob. np. K. St. C. Bradley, *Institutional Design in the Treaty of Nice*, CMLRev. 2001, nr 38, s. 1121–1122; B. Kuźniak, *Ponicejski kształt instytucji ściślejszej współpracy a interes państw kandydujących do Unii Europejskiej*, „Forum Europejskie” 2001, nr 2, s. 117 i n.; C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, s. 41–45; J. Shaw, *The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications*, „European Public Law” 2001, nr 7, s. 201–202;

zauważa się w literaturze paradoksalnie chodziło o uelastycznienie przepisów, które same służyć miały elastyczności prawa Unii Europejskiej<sup>45</sup>. Zdecydowano się również na objęcie zakresem wzmocnionej (ściślej) współpracy spraw II filaru, a więc wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Wydaje się przy tym, iż podobnie jak w Amsterdamie, również w tym wypadku istotnym motorem zmian było zbliżające się tzw. „wielkie rozszerzenie” Unii na Wschód. Chodziło zatem o to, jak jeszcze lepiej przygotować się na niektóre przynajmniej kłopoty, które pojawią się lub co najmniej mogą pojawić się w Unii po przyjęciu do niej nowych członków.

## 7. ZAKRES PRZEDMIOTOWY WZMOCNIONEJ WSPÓLPRACY

Kwestią o podstawowym znaczeniu dla spraw związanych ze wzmocnioną współpracą jest określenie zakresu spraw, których może ona dotyczyć. Od tego bowiem zależeć będzie jej praktyczne znaczenie. Postanowienia traktatowe nie dają w tym zakresie precyzyjnej odpowiedzi. W szczególności nie wskazują one w sposób pozytywny spraw, które mogą zostać objęte wzmocnioną współpracą. Z treści art. 43 TUE można odczytać jedynie ogólne ramy, w których ta współpraca powinna się mieścić, a nie szczegółowe wskazówki co do pożądanego lub możliwego jej rozwoju. Zakres przedmiotowy wzmocnionej współpracy wyznaczają generalnie trzy grupy wymogów:

- a) ogólne wymogi związane z koniecznością poszanowania podstaw ustrojowych Unii i Wspólnoty:
  - współpraca zakłada poszanowanie Traktatów,
  - współpraca zakłada poszanowanie *acquis communautaire* oraz środków podjętych w zgodzie z pozostałymi postanowieniami Traktatów,
  - współpraca powinna być ukierunkowana na wspieranie celów Unii i Wspólnoty, na ochronę i realizację ich interesów oraz wzmocnienie procesu ich integracji,
  - współpraca powinna pozostawać w granicach kompetencji powierzonych Unii lub Wspólnocie i nie wykraczać w dziedziny nie należące do kompetencji wyłącznej Wspólnoty,
- b) szczegółowe wymogi związane z koniecznością poszanowania wybranych polityk wspólnotowych:

---

<sup>45</sup> C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, s. 42.

- współpraca nie może naruszać rynku wewnętrznego w rozumieniu art. 14 ust. 2 TWE, ani też spójności gospodarczej i społecznej ustanowionej zgodnie z tytułem XVII TWE,
  - współpraca nie może stanowić ani dyskryminacji, ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi oraz nie może powodować jakiegokolwiek zniekształcenia warunków konkurencji między nimi,
  - współpraca nie może naruszać przepisów Protokołu włączającego *acquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej.
- c) współpraca nie może naruszać kompetencji, praw i zobowiązań państw członkowskich nie biorących w niej udziału.

Skutkiem tak określonych ram przedmiotowych wzmocnionej współpracy są stosunkowo rozbieżne opinie co do możliwego zakresu jej zastosowania. Jedni uważają bowiem, że zakres ten jest stosunkowo wąski i obejmuje tylko te sprawy, co do których Wspólnota nie wprowadziła środków o charakterze harmonizacyjnym, a więc np. sprawy edukacji, kultury i zdrowia<sup>46</sup>. Nawet jednak przy tak ograniczonym zakresie wzmocnionej współpracy wskazuje się, iż istniejące związki między np. sprawami kultury a ochroną praw własności intelektualnej oraz swobodnym przepływem towarów i usług sprawiają, iż potencjalne pole zastosowania tej procedury staje się jeszcze bardziej zawężone. Prowadzi to niektórych autorów do konkluzji, iż z uwagi na wprowadzone rygorystyczne ograniczenia, wzmocniona współpraca szczególnie w ramach pierwszego filaru może mieć raczej teoretyczne niż praktyczne znaczenie<sup>47</sup>.

Inni autorzy wskazują jednak, że gdyby tak rzeczywiście wyglądał jej zakres przedmiotowy, to „cała batalia o wprowadzenie możliwości ściślejszej współpracy przypominałaby strzelanie z armaty do wróbli i nie byłaby warta dyskusji; wydaje się zatem oczywiste, że cel wprowadzenia tej współpracy musiał być poważniejszy”<sup>48</sup>. W tej grupie autorów przywołać należy w szczególności stanowisko A. Stubba, który do zakresu spraw, które mogą być objęte ściślejszą (obecnie: wzmocnioną) współpracą zalicza kwestie harmonizacji prawa podatkowego, polityki transportowej, polityki socjalnej, edukacji, kształcenia zawodowego, młodzieży, kultury, zdrowia publicznego ochrony konsumenta, sieci transeuropejskich, przemysłu, badań i rozwoju, ochrony środowiska oraz współpracy w zakresie rozwoju. Wskazuje również, że ściślejsza (wzmocniona) współpraca może dotyczyć w całości trzeciego filaru Unii Euro-

---

<sup>46</sup> Zob. np. H. Kortenberga, op. cit., s. 849; S. Langrish, op. cit., s. 6–7.

<sup>47</sup> S. Langrish, ibidem, s. 7.

<sup>48</sup> W. Czapliński, op. cit., s. 82.

pejskiej, a więc współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Złagodzenie kryteriów wynikających z literalnego odczytania odpowiednich przepisów Traktatu dotyczących ściślejszej (wzmocnionej) współpracy w celu nadania im bardziej operacyjnego charakteru postuluje również S. Weatherill<sup>49</sup>. Zdaniem tego autora, przykładem tego rodzaju działań może być przyjęcie w ramach wzmocnionej współpracy przepisów dotyczących ochrony środowiska, które wywierają negatywny wpływ na swobodę przepływu towarów<sup>50</sup>. Pomimo wymogu, by wzmocniona współpraca nie stanowiła dyskryminacji ani przeszkody w wymianie handlowej między państwami członkowskimi<sup>51</sup> (co w przypadku tego rodzaju przepisów z zakresu ochrony środowiska wydaje się oczywiste), dopuszcza on jednak możliwość wprowadzenia tego rodzaju regulacji wskazując na orzecznictwo ETS dotyczące usprawiedliwionych barier w wymianie handlowej wynikających z wymogów ochrony środowiska (sprawa 302/86)<sup>52</sup>. Oczywiście jest, iż tego rodzaju bariery handlowe mogą być szczególnie niebezpieczne dla nowych państw członkowskich, które z trudem radzą sobie z implementacją istniejących wspólnotowych standardów w zakresie ochrony środowiska, nie mówiąc o wprowadzeniu nowych, bardziej rygorystycznych.

W związku z powyższym opowiedzieć należy się przeciwko możliwości rozszerzającej wykładni przepisów dotyczących wzmocnionej współpracy. Powinna być ona bowiem postrzegana jako wyjątek od zasady solidarności, równości państw członkowskich oraz jedności prawa Unii Europejskiej (stanowi ona zresztą rozwiązanie ostateczne – art. 43a TWE)<sup>53</sup> i wprowadzana w życie tylko w takim przypadku, gdy nie powoduje to uzasadnionych wątpliwości co do jej zgodności z powszech-

---

<sup>49</sup> S. Weatherill, op. cit., s. 27-32. Zob. także S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law*, London 1999, s. 26.

<sup>50</sup> Zob. także S. Bär, T. Gehring, I. von Homeyer, R. A. Kraemer, A.-G. Mazurek, A. Klasing, R. G. Tarasofky, *Closer Co-operation, a new instrument for European Environmental Policy?* „European Integration online Papers” 2000, nr 4, nr 13. Artykuł ten jest dostępny w internecie pod adresem: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-013.htm>.

<sup>51</sup> Zob. art. 43 lit. f TEU.

<sup>52</sup> Zob. S. Weatherill, op. cit., s. 31 oraz powołane tam orzeczenie ETS w sprawie 302/86 *Commission v. Denmark* [1988] ECR 4607. Por. J. Shaw, *The Treaty of Nice...*, s. 2002.

<sup>53</sup> Por. jednak poglądy C. Mika, który ściślejszą współpracę zalicza do zasad strukturalnych prawa wspólnotowego, obok takich fundamentalnych zasad, jak zasada solidarności, zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym oraz zasada bezpośredniego skutku. Autor ten dostrzega przy tym, iż „zasada ściślejszej współpracy” stanowi „odstępstwo od tradycyjnych kanonów jedności i jednolitości prawa wspólnotowego, a także od idei solidarności” (C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 528 i 539).

nie obowiązującymi normami prawa unijnego. Przepisy jej dotyczące powinny być zatem wykładane ściśle. Podkreślić przy tym należy, iż wzmocniona współpraca nie została wymieniona ani w preambule traktatów założycielskich, ani wśród celów Unii i Wspólnoty (art. 1 i 2 TUE, art. 2 TWE) ani wśród sposobów ich realizacji (art. 3 ust. 1 TWE)<sup>54</sup>, co dodatkowo podkreśla jej szczególny jedynie pomocniczy charakter<sup>55</sup>.

Nie wydaje się przy tym uzasadnione przenoszenie na poziom wzmocnionej współpracy szczególnych kompetencji państw członkowskich związanych z szeroko rozumianą ochroną interesu publicznego, np. w zakresie ochrony środowiska. Wykonywanie tych kompetencji wspólnie przez znaczną ilość państw członkowskich prowadziłoby bowiem do powstania pewnej nowej jakości, różnej od sytuacji, gdy kompetencje te są wykonywane indywidualnie, niezależnie przez każde z zainteresowanych państw. Skutkiem tego rodzaju wspólnych regulacji w ramach wzmocnionej współpracy byłby bowiem podział wspólnego rynku na wyraźnie zróżnicowane pod względem wymogów stawianych np. w handlu terytoria, z jednej strony państw zaangażowanych we wzmocnioną współpracę, z drugiej pozostałych członków Unii Europejskiej.

Podkreślić należy, iż temu sposobowi wykładni nie stoi na przeszkodzie treść art. 6 TWE, nakazującego włączenie do określenia i realizacji polityki Wspólnoty oraz działań przewidzianych w art. 3 TWE wymogów ochrony środowiska naturalnego. Przepis ten bowiem dotyczy bezpośrednio polityki i działań samej Wspólnoty, a nie państw członkowskich ustanawiających między sobą wzmocnioną współpracę. Nie przekazuje on też żadnych nowych kompetencji państwom członkowskim, ani nie zawęży traktatowych wymogów stawianych wzmocnionej współpracy. Powoływanie go w celu usprawiedliwienia ewentualnych przyszłych ograniczeń w handlu między państwami członkowskimi wprowadzonych z uwagi na wzmocnioną współpracę w sprawach ochrony środowiska wydaje się zatem nieuzasadnione.

---

<sup>54</sup> J. Shaw, *Law of the European Union*, s. 198.

<sup>55</sup> Wzmocniona współpraca nie pojawia się również w projekcie pierwszych szesnastu artykułów przyszłego traktatu konstytucyjnego UE (zob. *Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty*). Nie została ona wskazana w szczególności ani wśród wartości, na których opiera się Unia, ani wśród celów, które organizacja ta ma realizować. Mianem „klauzuli elastyczności” (*Flexibility clause*) zostały określone zaś tam przepisy nawiązujące do konstrukcji obecnego art. 308 TWE, a więc przepisu, które z dotychczasowym rozumieniem elastyczności nie ma nic wspólnego (zob. art. 16 projektu). Ogłoszony 28.10.2002 r. przez Prezydium Konwentu UE wstępny projekt traktatu konstytucyjnego UE (*Preliminary Draft Constitutional Treaty*; CONV 369/02) wymienia wzmocnioną współpracę dopiero w tytule V, poświęconym sposobom realizacji kompetencji Unii (ten ostatni projekt jest dostępny w internecie pod adresem: <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/02/cv00/00369en2.pdf>).



## 8. WZMOCNIONA WSPÓLPRACA JAKO ROZWIĄZANIE OSTATECZNE

Jak już wcześniej zostało wskazane, wzmocniona współpraca jest rozwiązaniem ostatecznym. Zgodnie z art. 43a TUE, jej ustanowienie może nastąpić jedynie w ostateczności, gdy w ramach Rady zostanie stwierdzone, że jej cele nie mogą być osiągnięte w odpowiednim terminie przez zastosowanie zasadniczych postanowień Traktatu. Wprawdzie decyzja potwierdzająca ostateczny charakter wzmocnionej współpracy została przekazana w ręce Rady, działającej kwalifikowaną większością głosów, to rozwiązanie to nie zapobiega niektórym przynajmniej istotnym zagrożeniom. Wzmocniona współpraca w obecnym kształcie służyć może bowiem jako element nacisku w trakcie przyjmowania aktów wspólnotowych. Państwa dążące do przyjęcia danego rozwiązania mogą wskazywać (zwłaszcza, gdy wymagana jest jednomyślność), że w przypadku braku akceptacji ze strony pozostałych państw członkowskich będą gotowe ustanowić w tym zakresie między sobą wzmocnioną współpracę w miejsce projektowanego aktu wspólnotowego<sup>56</sup>. Ponieważ zacieśnienie współpracy tylko w ramach ograniczonego kręgu państw może w wielu przypadkach być rozwiązaniem niekorzystnym dla państw nie biorących w niej udziału, państwa te mogą być w praktyce zmuszone zaakceptować kwestionowane pierwotnie rozwiązania. Wzmocniona współpraca prowadzi zatem do osłabienia woli poszukiwania kompromisu między państwami członkowskimi w drodze często żmudnych negocjacji i wzajemnych ustępstw, na rzecz rozwiązań aprobowanych w ramach mniejszej grupy państw, których przyjęcie przez pozostałe państwa członkowskie może być następnie „wymuszane” pod „groźbą” zainicjowania mechanizmu z art. 43 i nast. TUE.

Pamiętać przy tym należy, iż po zmianach wprowadzonych traktatem nicejskim pojedyncze państwo, które z uwagi nawet na swoje

---

<sup>56</sup> Por. np. J.M. de Areilza, *Enhanced Cooperation in the Treaty of Amsterdam: Some Critical Remarks*, praca dostępna w internecie: <http://www.jeanmonnet-program.org/papers/98/98-13.html>; tegoż *Reforma instytucjonalna Unii Europejskiej a nowy ustrój europejski* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, s. 73; C. D. Ehlermann, op. cit., s. 252. Por. jednak C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, s. 54. Ten ostatni autor wskazuje, że samo istnienie mechanizmu wzmocnionej współpracy wpływa pozytywnie na skłonność państw członkowskich do kompromisu.

szczególnie ważne interesy sprzeciwia się współpracy nie ma obecnie możliwości zablokowania decyzji w sprawie zainicjowania wzmocnionej współpracy. Może jedynie żądać skierowania sprawy do Rady Europejskiej. Podjęcie decyzji o przeniesienie sporu na ten najwyższy szczebel w Unii Europejskiej nie będzie jednak zwykle dla zainteresowanego państwa decyzją łatwą. Wiąże się to bowiem zarówno z nagłośnieniem sprawy w mediach, wymogiem jasnego, przekonywującego przedstawienia swych zastrzeżeń wobec opinii publicznej, jak i koniecznością występowania w obronie swych interesów często w izolacji i w opozycji wobec pozostałych członków Unii<sup>57</sup>. Krok ten może mieć przy tym negatywne skutki, które daleko wykraczają poza sprawy objęte projektowaną wzmocnioną współpracą. Kierując sprawę na forum Rady Europejskiej państwo członkowskie musi liczyć się również z tym, że chociaż Rada Europejska działa z zasady jednomyślnie, to jednomyślność ta może stać się także elementem nacisku na państwo żądające rozpatrzenia sprawy. Pozostali członkowie Rady mogą bowiem na drodze różnorodnych zabiegów dyplomatycznych wywierać na nie presję, by w imię jedności państwo oponujące wyraziło jednak zgodę na współpracę. Oparcie się tego rodzaju naciskom będzie w wielu przypadkach rzeczą niezwykle trudną.

Dodać również należy, iż z treści traktatu nie wynika konieczność podjęcia w tego rodzaju sytuacji przez Radę Europejską jednoznacznej decyzji co do możliwości uruchomienia wzmocnionej współpracy. Traktat nie określa bowiem na czym polegać ma zajęcie się przez ten organ przedłożoną mu sprawą. Możliwe, choć mało prawdopodobne, jest zatem, iż Rada po dyskusji nie przyjmie żadnego wspólnego stanowiska. Samo postanowienie danej sprawy na porządku obrad Rady Europejskiej byłoby zatem wystarczające, by procedura ustanawiania wzmocnionej współpracy na forum Rady Unii Europejskiej mogła być kontynuowana<sup>58</sup>. Oczywistym jest, iż prowadzi to do znacznego zredukowania znaczenia wniosku państwa o skierowanie sprawy do Rady Europejskiej, pozbawiając go w praktyce koniecznej funkcji ochronnej.

---

<sup>57</sup> H. Kortenberga, op. cit., s. 850.

<sup>58</sup> Stanowisko takie prezentowane jest w dokumencie: *Commission of the European Communities, Secretary-General: Memorandum to the Members of the Commission. Summary of the Treaty of Nice, Brussels, January 18, 2001, SEC(2001) 99, pkt II.B.* Zob. także J. Barcz, *Traktat z Nicei...*, s. 120–121. Odmienny pogląd wyraża C. Mik, który uznaje, iż w tego rodzaju sytuacji warunkiem kontynuowania procedury na forum Rady UE jest uprzednie podjęcie przez Radę Europejską decyzji kwalifikowaną większością głosów – zob. C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, s. 48.

## 9. UCZESTNICY WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Zgodnie z traktatem nicejskim, warunkiem formalnym zainicjowania wzmocnionej współpracy jest to, by objęła ona co najmniej osiem państw członkowskich. W porównaniu z traktatem amsterdamskim, wymóg ten został znacznie złagodzony. Poprzednio bowiem konieczny był udział większości państw. Wprawdzie osiem państw członkowskich nadal stanowi dzisiaj większość, ale sytuacja ta ulegnie radykalnej zmianie z chwilą przystąpienia do Unii nowych członków. Jak wiadomo dotyczyć to może w stosunkowo bliskiej perspektywie aż 12 państw, a zatem liczba państw członkowskich może zwiększyć się do 27 państw<sup>59</sup> (planowane rozszerzenie UE w roku 2004 objąć ma jednak tylko 10 państw<sup>60</sup>). Oznaczać to będzie, iż wzmocniona współpraca będzie mogła zostać zainicjowana z udziałem mniejszości państw członkowskich. Mniejszość ta reprezentować może przy tym stosunkowo niewielką ilość głosów ważonych w Radzie. Przykładowo przy udziale we współpracy nawet największych ośmiu „starych” państw członkowskich, reprezentować oni będą (po przystąpieniu 12 nowych członków) tylko 180 głosów, na 258 głosów koniecznych do podjęcia przez Radę decyzji kwalifikowaną większością głosów oraz na 345 ogólnej liczby głosów ważonych. Skutkiem wprowadzenia do Traktatu mechanizmu wzmocnionej współpracy może być zatem zmniejszenie znaczenia jednego z największych osiągnięć Wspólnoty na drodze prowadzącej do solidarnej współpracy państw członkowskich, to jest głosowania większością w Radzie<sup>61</sup>. Mechanizm ten stwarza bowiem możliwość ominięcia wymogów związanych z podejmowaniem decyzji większością kwalifikowaną poprzez zastąpienie ich inicjatywą mniejszości państw członkowskich. Stanowi to niewątpliwie krok w przeciwnym kierunku niż dotychczasowe wysiłki zmierzające do wzmocnienia znaczenia głosowania większością w Radzie.

Wzmocniona współpraca oznacza także inne niebezpieczeństwo dla podstawowych zasad porządku prawnego Unii Europejskiej. Umoż-

---

<sup>59</sup> Zob. „Deklaracja w sprawie poszerzenia Unii Europejskiej” (*Declaration on the enlargement of the European Union*) załączona do Aktu końcowego Konferencji Międzyrządowej 2000. Polskie tłumaczenie Deklaracji zostało opublikowane [w:] *Traktat z Nicei...*, s. 166–169.

<sup>60</sup> Zob. *Presidency Conclusions, Copenhagen European Council 12 and 13 December 2002*, pkt 3 i n.

<sup>61</sup> Zob. J.M. de Areilza, *Enhanced Cooperation...*; tegoż *Reforma instytucjonalna...*, s. 71–76.

liwia bowiem przejście inicjatywy prawodawczej w Wspólnocie, przysługującej zasadniczo Komisji Europejskiej, z powrotem przez państwa członkowskie<sup>62</sup>. To one bowiem, decydując się na uruchomienie mechanizmu współpracy, przesądzać będą o jej zakresie, celach i kierunkach rozwoju. Prowadzi to do osłabienia elementu ponadnarodowego oraz renacjonalizacji kompetencji przysługujących organom wspólnotowym. Pozostaje zatem w sprzeczności z dotychczasowym kierunkiem rozwoju Unii Europejskiej.

Możliwość zainicjowania wzmocnionej współpracy już w gronie ośmiu państw oznaczać będzie zapewne w praktyce, że przynajmniej przez pierwsze lata po przystąpieniu, kiedy nowi członkowie zmagają się będą ze „zwykłymi” wymaganiami związanymi z członkostwem, wzmocniona współpraca znajdzie zastosowanie wyłącznie do bogatych państw Europy Zachodniej. Tylko one bowiem będą wystarczająco do tego przygotowane zarówno od strony organizacyjno-instytucjonalnej, jak i finansowej i gospodarczej. W ten sposób może dojść do pogłębienia istniejących różnic między „starymi” a „nowymi” członkami Unii Europejskiej, a w konsekwencji do podziału na członków lepszej i gorszej kategorii<sup>63</sup>. Podział ten może dodatkowo przejawiać tendencje w kierunku petryfikacji istniejących stosunków, co dodatkowo zagrazi spójności Unii Europejskiej.

Ustalenie na stosunkowo niskim poziomie ilości państw, które mogą zainicjować wzmocnioną współpracę prowadzić może także do tego, iż powstanie w praktyce wiele różnych „kręgów współpracy”. Będą się one różnić od siebie zarówno przedmiotem współpracy, jak i składem państw w niej uczestniczących. Szersze zastosowanie tego rodzaju możliwości oznaczać będzie zatem fragmentaryzację, rozczłonkowanie wspólnotowego porządku prawnego oraz zakwestionowanie jego jedności<sup>64</sup>. Daleko posunięta dyferencjacja prawa obowiązującego państwa członkowskie skutkować również musi naruszeniem zasad równości i so-

---

<sup>62</sup> Tamże.

<sup>63</sup> Zob. S. Biernat, *Konstrukcja bliższej współpracy w Traktacie Amsterdamskim – ocena z polskiej perspektywy* [w:] *Polska wobec reformy UE*, pod red. S. Miklaszewskiego, Kraków 1998, s. 26; R. Arnold, *Mechanizm „ściślejszej współpracy” według Traktatu Amsterdamskiego jako przejaw „elastycznej” integracji*, „*Studia Europejskie*” 1998, nr 1, s. 13 i n.; B. Kuźniak, op. cit., s. 121; M. Lis, *Nowa jakość procesów integracyjnych po politycznym przełomie w Europie w końcu lat osiemdziesiątych* [w:] J. Boć, M. Lis, B. Mielnik, K. Wójtowicz, op. cit., s. 62.

<sup>64</sup> Zob. G. Gaja, *How Flexible is Flexibility Under the Amsterdam Treaty?*, *CMLRev.* 1998, nr 35, s. 867; S. Weatherill, op. cit., s. 24 i n.; C. Mik, *Europejskie prawo...*, s. 549; Ch. Delcourt, *The Acquis Communautaire: Has the Concept Had Its Day?*, *CMLRev.* 2001, nr 38, s. 862 i n.

lidarności<sup>65</sup>. Miejsce wspólnoty praw i obowiązków tych państw zajmie bowiem w sprawach objętych wzmocnioną współpracą złączenie partykularnych interesów grupowych realizowanych przez jej uczestników. Zakwestionowana zostanie zatem sama istota Wspólnot i Unii Europejskiej.

## 10. OTWARTOŚĆ WZMOCNIONEJ WSPÓŁPRACY

Kolejną szczególnie doniosłym dla przyszłych państw członkowskim zagadnieniem jest kwestia otwartości ściślejszej współpracy na nowych jej uczestników. Należy liczyć się bowiem, iż nowi członkowie dopiero po pewnym czasie będą w praktyce mogli włączyć się przynajmniej w niektóre dalej idące inicjatywy integracyjne.

Znaczenie tej problematyki zostało dostrzeżone w czasie ostatniej konferencji międzyrządowej, zakończonej podpisaniem traktatu nicejskiego. Z treści przyjętego wówczas nowego art. 43b TUE wynika, iż ściślejsza współpraca staje się otwarta dla wszystkich państw członkowskich bezpośrednio po jej ustanowieniu. Przynajmniej formalnie nie mogą zatem wprowadzane być jakiegokolwiek okresy przejściowe, karencyjne itp. w stosunku do państw spoza współpracy. Nadto „otwartość” współpracy dotyczy wszystkim państw członkowskich, które pierwotnie znalazły się poza jej zasięgiem. Państwa uczestniczące we współpracy oraz właściwe organy wspólnotowe (Rada i Komisja) nie mogą zatem w jakikolwiek sposób różnicować warunków przystąpienia w zależności od osoby państwa-kandydata. Art. 43b TUE podkreśla przy tym, że otwartość ściślejszej współpracy na nowych jej uczestników występuje „w każdym momencie”, a zatem ma charakter trwały, niezmienny. Państwa uczestniczące we współpracy oraz Rada i Komisja nie są zatem uprawnione do określania momentu przystąpienia nowych jej uczestników ani w inny sposób ograniczania ich woli w tym zakresie, poza koniecznością uwzględnienia wskazanych w traktatach terminów obowiązujących w ramach tej procedury (zob. art. 27e i art. 40b TUE oraz art. 11a TWE) oraz koniecznością zastosowania się przez państwo-kandydata do istniejącego już w ramach ściślejszej współpracy stanu prawnego (art. 43b TUE). Ten ostatni wymóg może łączyć się nadto z obowiązkiem uwzględnienia przez to państwo środków o charak-

---

<sup>65</sup> Por. Z. Brodecki [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2002, s. 100.

terze dostosowawczym, związanych z jego włączeniem się do zastanych mechanizmów i struktur (przyjmują one zasadniczo postać przepisów szczególnych stanowionych przez Radę lub Komisję)<sup>66</sup>.

Jak już wcześniej wspomniano, ściślejsza współpraca jest otwarta dla nowych członków o ile „zastosują się do decyzji o ustanowieniu współpracy oraz decyzji już podjętych w jej ramach” (art. 43b TUE). Wymóg ten zdaje się mieć charakter bezwzględny, w tym sensie, iż po pierwsze, nie jest możliwe tylko częściowe dostosowanie się nowego uczestnika współpracy do obowiązującego w jej ramach prawa, po drugie zaś pełne dostosowanie powinno zaś generalnie nastąpić najpóźniej w dniu, od którego dane państwo uczestniczy w ściślejszej współpracy. Innymi słowy, zastosowanie się do „decyzji o ustanowieniu współpracy oraz decyzji już podjętych w jej ramach” powinno mieć co do zasady charakter całościowy i natychmiastowy, co zdaje się wykluczać możliwość żądania przez państwo-kandydata np. ustanowienia okresów przejściowych. Wprawdzie zgodnie z art. 43b TUE na Komisję i państwa członkowskie uczestniczące w ściślejszej współpracy został nałożony obowiązek podjęcia starań, by do udziału w niej zachęcono jak największą ilość państw członkowskich, nie wydaje się jednak, by obowiązek ten implikował istnienie po stronie państw spoza współpracy roszczenia o ustanowienie okresów przejściowych lub innych dogodnych warunków przystąpienia. Choć przepisy regulujące problematykę ściślejszej współpracy w ramach poszczególnych filarów przewidują przy tym możliwość stanowienia przez Radę lub Komisję przepisów szczególnych w sprawie przystąpienia nowych państw (zob. art. 27e TUE i art. 11a TWE), chodzi tu raczej o przepisy o charakterze ściśle „technicznym”, mające umożliwić tego rodzaju przystąpienie<sup>67</sup>. Trudno uznać bowiem, by np. Komisja mogła narzucić uczestnikom ściślejszej współpracy np. okresy przejściowe lub inne szczególne wyłączenie, które miałyby znaleźć zastosowania do nowego jej uczestnika. Tego rodzaju regulacje szczegółowe mogłyby pochodzić wyłącznie od państw biorących udział w ściślejszej współpracy, przy czym musiałyby zostać przyjęte w trybie właściwym dla aktów i decyzji koniecznych do realizacji ściślejszej współpracy w danym obszarze.

Powyższe zasady dotyczące poszerzenia kręgu państw uczestniczących w wzmocnionej współpracy mogą okazać się w praktyce istotną barierą dla nowych państw członkowskich chcących włączyć się w istniejącą strukturę pogłębionej integracji. Konieczność pełnego zastosowania

---

<sup>66</sup> Zob. art. 27e, art. 40b TUE i art. 11a TWE.

<sup>67</sup> Por. G. Gaja, op. cit., s. 861.

wania się do decyzji o ustanowieniu współpracy oraz wszelkich decyzji podjętych w jej ramach już w momencie przystąpienia może oznaczać, iż dane państwo będzie musiało samodzielnie ponieść wcześniej znaczne wydatki na tego rodzaju dostosowanie. Traktat nie wspomina nic jednak o jakiegokolwiek pomocy finansowej lub innej ze strony uczestników ściślejszej współpracy na rzecz państw, które dopiero zamierzają włączyć się do tej współpracy. W szczególności ogólny obowiązek „zachęcania” jak największej ilości państw członkowskich do wzięcia w niej udziału nie niesie ze sobą żadnych konkretnych zobowiązań w tym zakresie<sup>68</sup>. Może zatem się zdarzyć, iż pomimo wszelkich zachęt formalnych, nowe państwa członkowskie przed długi jeszcze czas nie będzie stać na włączenie się w taką ściślejszą współpracę, która niesie ze sobą znaczne obciążenie dla budżetu i gospodarki danego państwa. Tym samym traktatowe deklaracje o otwartości współpracy dla wszystkich państw członkowskich mogą w wielu przypadkach okazać się jedynie martwą literą.

Podkreślić należy, iż wymóg, by państwo przystępujące do współpracy zastosowało się w pełni do prawa obowiązującego w jej ramach oznacza, iż państwo to jest zobowiązane przyjąć przepisy, na których treść wcześniej praktycznie nie miało wpływu i które ze swej istoty zostały dostosowane do potrzeb i warunków przede wszystkim dotychczasowych uczestników współpracy<sup>69</sup>. Sytuacja ta musi zostać przez nie uwzględniona już na etapie inicjowania ściślejszej współpracy (a nawet wcześniej, na etapie, gdy podejmowane są próby zastosowania w danej sprawie zasadniczych postanowień Traktatu), tak by należycie wywarzyć korzyści płynące z uczestnictwa (a tym samym z możliwości współdecydowania w sprawach wzmocnionej współpracy) z trudnościami jakie to ze sobą niesie, a także z szeroko rozumianymi kosztami pozostawania na zewnątrz współpracy oraz ewentualnego przystąpienia do niej dopiero w przyszłości. Jak już wcześniej wspomniano, stwarza to niebezpieczeństwo wykorzystywania możliwości zainicjowania ściślejszej współpracy przez część państw członkowskich jako środka nacisku na państwa, które nie godzą się na określone działania integracyjne. Państwa zainteresowane pogłębieniem integracji mogą bowiem „zagrozić” tym ostatnim, iż w przypadku braku zgody na przyjęcie danego środka w ramach normalnej procedury wspólnotowej, zrealizują swe zamierzenia poprzez mechanizm ściślejszej współpracy. Oznaczać to będzie równocześnie wyłączenie pozostałych państw ze współdecydowania

---

<sup>68</sup> Por. C. D. Ehlermann, op. cit., s. 258; C. Mik, *Wzmocniona współpraca...*, s. 51; B. Kuźniak, op. cit., s. 124.

<sup>69</sup> Por. J. M. Areilza, *Reforma instytucjonalna...*, s. 75–76.

w sprawach objętych tego rodzaju współpracą. W tym przypadku państwa te, o ile zdecydują się w przyszłości na przystąpienie do istniejącej już ściślejszej współpracy, będą musiały zastosować się do decyzji obowiązujących w jej ramach w takim kształcie, jaki nadały im państwa dotychczas uczestniczące.

## 11. UWAGI KOŃCOWE

Powyższa analiza wskazuje, iż wprowadzenie do prawa Unii Europejskiej mechanizmu wzmocnionej (ściślejszej) współpracy stanowi realne zagrożenie dla samych podstaw porządku prawnego Unii Europejskiej. Umożliwia bowiem zastąpienie, przynajmniej w niektórych sprawach, solidarnego dążenia wszystkich państw członkowskich do osiągnięcia określonych celów integracyjnych przez działania niektórych tylko państw, które nie tylko chcą, ale także mogą sobie pozwolić na ściślejszą współpracę. Prowadzi również do osłabienia takich mechanizmów wpisanych w konstrukcję Unii i wspierających solidarność państw członkowskich, jak wyłączna inicjatywa prawodawcza Komisji, dążenie w procedurze prawodawczej do kompromisu możliwego do zaakceptowania przez wszystkie lub przynajmniej istotną większość państw członkowskich oraz głosowanie większościowe w Radzie Unii Europejskiej.

Instytucja wzmocnionej współpracy wprowadza także odstępstwa od zasady równości państw członkowskich wobec prawa wspólnotowego. Prowadzi bowiem do nieuzasadnionego zróżnicowania praw i obowiązków państw członkowskich w zależności od tego czy i ewentualnie w ilu kręgach współpracy uczestniczą. Samo uczestnictwo uwarunkowane jest przy tym nie tylko istnieniem woli politycznej w tym kierunku, ale także rzeczywistymi możliwościami sprostania nowym obowiązkom. Istniejące w tym zakresie przepisy traktatowe nie zapewniają również faktycznej otwartości współpracy na nowych członków. Nie przewidują one bowiem mechanizmu wsparcia zmierzającego do poszerzenia kręgu podmiotowego ściślejszej współpracy. Może to doprowadzić do powstania trwałego zróżnicowania członkostwa w obrębie Unii, przy czym państwa „drugiej kategorii” nie będą praktycznie w stanie osiągnąć nigdy poziomu państw lepiej rozwiniętych.

Szersze zastosowanie wzmocnionej współpracy skutkować będzie również postępującą fragmentaryzacją systemu prawnego Unii Europejskiej oraz jego indywidualizacją. W stosunku do poszczególnych państw członkowskich obowiązywać będą bowiem w wielu dziedzinach odmienne regulacje prawne, co prowadzić będzie do postępującej erozji



zasady jedności porządku wspólnotowego. W miejsce zasadniczo jednolitego *acquis communautaire* będziemy coraz częściej mieli do czynienia np. z „niemieckim *acquis*”, „francuskim *acquis*”, „włoskim *acquis*” itd.<sup>70</sup>. Negatywne skutki tego rodzaju sytuacji dla dalszego rozwoju prawa Unii Europejskiej wydają się oczywiste.

Zaznaczyć przy tym należy, iż wzmocniona współpraca nie zapobiega inicjowaniu współpracy państw członkowskich poza ramami wyznaczonymi przez traktaty założycielskie (przykładem tej ostatniej współpracy były w przeszłości traktaty z Schengen). Zgodnie z art. 43 lit. d) TUE, wzmocniona współpraca nie może bowiem wykraczać poza granice kompetencji powierzonych Unii lub Wspólnocie. Nic nie stoi zatem na przeszkodzie, by państwa członkowskie w dalszym ciągu kooperowały w formach i na zasadach właściwych prawu międzynarodowemu w sprawach, które nie mieszają się w powyższych kompetencjach<sup>71</sup>. Tego rodzaju kooperacja pozostawać będzie przy tym w dalszym ciągu poza kontrolą mechanizmów przewidzianych w traktatach założycielskich. Wzmocniona współpraca nie rozwiązuje zatem w pełni tych problemów, których rozwiązaniu miała w zamyśle jej twórców służyć (trudno zresztą uznać, by z uwagi na zasadę ograniczonych kompetencji Wspólnoty i Unii Europejskiej problem „pozatraktatowej” współpracy państw członkowskich mógł być przez ten mechanizm realnie rozstrzygnięty).

Rzeczywiste wystąpienie powyższych zagrożeń, a także stopień ich intensywności zależeć będzie niewątpliwie od praktyki państw członkowskich w tej dziedzinie, przyjętej przez organy wspólnotowe wykładni przepisów traktatowych dotyczących wzmocnionej współpracy, a także od sposobów korzystania zwłaszcza przez Komisję Europejską z przysługującego jej „luzu decyzyjnego” co do dopuszczenia pod głosowanie Rady wniosku państw członkowskich o ustanowienie wzmocnionej współpracy. Należy mieć nadzieję, iż niebezpieczeństwa, które co najmniej potencjalnie tkwią w przyjętych w tym zakresie rozwiązaniach traktatowych będą na bieżąco korygowane na etapie zastosowania tych rozwiązań do konkretnych przypadków. Zarówno państwa decydujące się na nawiązanie wzmocnionej współpracy, jak i Komisja i Rada winny przy tym szczególnie zadbać, w imię zasad solidarności i równości, o faktyczną jej otwartość na wszystkie państwa członkowskie. Już zatem na etapie inicjowania współpracy konieczne jest stworzenie przez państwa-wnioskodawców, jako elementu przyszłej konstrukcji wzmocnionej współpracy w danej dziedzinie, mechanizmów pomocy dla pozostawionych

---

<sup>70</sup> Por. Ch. Delcourt, op. cit., s. 865.

<sup>71</sup> Por. H. Kortenberga, op. cit., s. 844–845.

stałych państw w celu umożliwienia im przystąpienia do współpracy w przyszłości. Państwa tworzące ściślejszą współpracę winny przy tym w taki sposób kształtować zasady jej funkcjonowania, by były one możliwe do zaakceptowania przez możliwie szeroki krąg państw członkowskich pozostających „na zewnątrz”. Powinny one uwzględniać zatem nie tylko interesy aktualnych uczestników współpracy, ale także stanowiska pozostałych państw, tak by ich przyszły udział we współpracy miał nie tylko formalne, ale także realne szanse powodzenia.

Z uwagi na wyjątkowy charakter ściślejszej współpracy na tle podstawowych zasad konstytucyjnego porządku Unii Europejskiej należy przy tym opowiedzieć się za ścisłą interpretacją przepisów traktatowych dotyczących tej konstrukcji prawnej, zwłaszcza w zakresie dopuszczalności jej nawiązania w danej dziedzinie. Będąc ze swej istoty rozwiązaniem ostatecznym nie może ona stać się sposobem bieżącego funkcjonowania Unii i Wspólnot. Jej zastosowanie w praktyce powinno być zatem dopuszczane niezwykle ostrożnie, po wyczerpaniu wszelkich realnych sposobów porozumienia w ramach organów wspólnotowych. Na państwach zainteresowanych nawiązaniem ściślejszej współpracy ciężar powinien przy tym ciężar dowodu, iż mechanizm ten spełnia wszelkie traktatowe przesłanki jego zainicjowania.

Podsumowując, wydaje się, iż mechanizm wzmocnionej współpracy niesie dla Polski, jako (w niedalekiej przyszłości) nowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, więcej zagrożeń niż korzyści (jeśli nie liczyć tego, iż jego wprowadzenie warunkowało samo poszerzenie Unii, a zatem także polskie członkostwo w tej organizacji). Polski rząd powinien zatem ostrożnie podchodzić do tego rodzaju inicjatyw, starając się w pierwszym rzędzie wykorzystać zwykle mechanizmy traktatowe, tak by nie dopuścić do powstania w ramach Unii „elitarnego klubu” lub „twardego jądra” skupiającego najbogatsze państwa członkowskie. Należy mieć jednak nadzieję, że solidarność państw członkowskich zostanie w najbliższej przyszłości niejako na nowo odkryta w działaniu Unii Europejskiej, stanowiąc podstawową zasadę organizującą jej funkcjonowanie. Tylko bowiem „solidarna” Europa jest bowiem w stanie sprostać trudnym wyzwaniom współczesnego świata<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Por. P.G. Xuereb, *The future of Europe: solidarity and constitutionalism. Towards a solidarity model*, ELRev. 2002, nr 27, s. 643 i n. Znaczenie solidarności w procesach integracji europejskiej podkreśla wyraźnie w swym nauczaniu Jan Paweł II – zob. S. Sowiński, *Polityczne areopagi zjednoczonej Europy* [w:] S. Sowiński, R. Zenderowski, *Europa drogą Kościoła. Jan Paweł II o Europie i europejskości*, Ossolineum 2003, s. 110–113. Zob. także H. Grabbe, H. Tewes, *Solidarność w Europie*, „Gazeta Wyborcza” z 6.6.2002 r., s. 12.