

WIOLETTA JEDLECKA

Uniwersytet Wrocławski

SOLIDARNOŚĆ JAKO PROPOZYCJA PRZEWYCIĘŻENIA
KRYZYSU W UNII EUROPEJSKIEJ

W rozumieniu słownikowym solidaryzm sprowadzany jest do założenia, iż społeczeństwo jest układem współzależnych części, wręcz organizmem, który dla prawidłowego funkcjonowania potrzebuje wszystkich elementów składowych: klas i warstw, grup zawodowych, ludzi wszelkich kategorii społecznych. Wszystkie te części składowe powinny z sobą lojalnie współpracować i solidarnie się wspierać dla wspólnego dobra¹. C. Offe podkreśla, że we właściwym sensie tego słowa „solidarność” oznacza robienie nie tego, co jest „dobre dla ciebie”, ale tego, co „jest dobre dla nas wszystkich”. Dominuje zaś nieporozumienie, mylące akty solidarności w wyżej określonym sensie z altruistycznymi datkami charytatywnymi, co prowokuje do stawiania pytań typu: „Dlaczego my mielibyśmy płacić na nich?”². J. Habermas przypomina, że pojęcie solidarności pojawiło się po raz pierwszy, kiedy rewolucjoniści domagali się sprawiedliwości w znaczeniu niosącej zadośćuczynienie rekonstrukcji wzajemnego wsparcia, które było znane już wcześniej, ale zostało pozbawione mocy na skutek postępujących procesów modernizacji. Chociaż termin ten można byłoby znaleźć już w rzymskim prawie o długach, to dopiero od rewolucji francuskiej z 1789 roku zaczęło ono nabierać politycznego znaczenia, początkowo w związku z hasłem „braterstwa”. W pojęciu solidarności dziedzictwo etyki judeochrześcijańskiej połączyło się z republikanizmem o rodowodzie rzymskim³.

Pojęcie solidaryzmu funkcjonuje w papieskiej nauce Kościoła. Koncepcja dobra wspólnego i organicznej struktury społeczeństwa pozwoliła papieżowi Leonowi XIII sformułować, jako pierwszemu następcy św. Piotra, zasadę solidaryzmu społecznego. Brzmi ona następująco: „wszystkie warstwy społeczne są dla siebie niezbędne i wspólnie działają na rzecz *bonum commune*”. Solidaryzm społeczny

¹ Ł. Wordliczek (red.), *Szkolny słownik wiedzy o społeczeństwie*, Kraków 2008, s. 281.

² C. Offe, *Europa w pułapce*, Krytyka Polityczna 2013, nr 34, s. 89.

³ J. Habermas, *Demokracja, solidarność i kryzys Europy*, Krytyka Polityczna 2013, nr 34, s. 143–144.

rozumiany w sposób katolicki eliminował z kolei walkę klas⁴. Solidarność jako określona koncepcja stała się też składnikiem doktryny społecznej Kościoła katolickiego XX wieku, w szczególności nauczania Jana Pawła II. Idee w niej zawarte bez wątpienia nie pozostały bez wpływu na proces integracyjny. Papież w nauczaniu apostołskim postrzegają solidarność jako zasadę ładu społecznego, państwowego i międzynarodowego. W encyklice *Sollicitudo Rei Socialis* Jan Paweł II stwierdza, że solidarność jest cnotą chrześcijańską, postawą moralną i społeczną, która ma ewangeliczne korzenie. Stanowi ona odpowiedź na współzależność gospodarczą, kulturową, polityczną i religijną. Solidarność jest przy tym cnotą wzajemną, wiążącą się z udzielaniem pomocy w imię dobra wspólnego. Jan Paweł II wskazuje też, że współzależność w stosunkach międzynarodowych powinna przekształcić się w solidarność opartą na zasadzie, iż dobra stworzone są przeznaczone dla wszystkich. Solidarność wiąże się zarazem z przezwyciężeniem imperializmów i dążeń do hegemonii. Solidarność jest ponadto dla Jana Pawła II sposobem zapewnienia pokoju. Do nauczania papieskiego nawiązuje Komisja Episkopatów Wspólnoty Europejskiej w oświadczeniu Komisji Biskupów Konferencji Wspólnoty Europejskiej pt. *Solidarność jest duszą Unii Europejskiej* z 24 kwietnia 2004 roku. W oświadczeniu tym mówi się, iż solidarność wyrasta ze świadomości wzajemnej zależności. Biskupi akcentują znaczenie solidarności jako coś więcej niż tylko sprawiedliwe równoważenie interesów materialnych. Solidarność ludzka, wymagająca udzielenia pomocy drugiemu człowiekowi w razie np. katastrofy, jest tak samo ważna jak i solidarność gospodarcza czy solidarność wobec przyszłych pokoleń oraz solidarność wobec różnych regionów świata. Solidarność to najważniejszy obowiązek, jaki Europa ma wobec siebie i wobec świata⁵.

O ile naturalnym punktem odniesienia dla idei solidarystycznych było państwo narodowe, o tyle ich twórcy zaadaptowali do nich wcześniejsze wizje społeczeństwa globalnego. Przyjmuje się, że na każdym pokoleniu spoczywa dług wobec poprzedniego, który polega na przekazaniu jego spuścizny. Podobna zależność zachodzi między narodami, których dorobek kulturowy czy ekonomiczny jest znaczny w stosunku do tych pozostających w tyle. Solidarność na poziomie międzynarodowym miała opierać się na ustanowieniu silnego porządku prawnego, wiążącego wszystkie państwa i egzekwowanego za pomocą instrumentu arbitrażu międzynarodowego. Formą instytucjonalizacji solidarności międzynarodowej miała być organizacja dysponująca środkami wojskowymi — pierwowzór Ligi Narodów. Podobnie jak w stosunkach wewnętrznych, metodą służącą ustanowieniu pokoju jako celu nadrzędnego miało być prawo stanowione na podstawie porozumienia zainteresowanych stron, które dobrowolnie przyjmowały na siebie

⁴ M. Sadowski, *Godność człowieka i dobro wspólne w nauczaniu papieża Leona XIII*, [w:] J. Przygodzki, M.J. Ptak (red.), *Spółeczeństwo a władza. Ustrój, prawo, idee*, Wrocław 2010, s. 528.

⁵ Zob. szerzej: C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 33–37.

zobowiązania. Owo prawo nie było zatem efektem sformalizowania reguł istniejących wcześniej, będących częścią prawa narodów o prawnonaturalnej proveniencji, lecz wyrazem wspólnej woli suwerennych państw⁶.

Natomiast w wymiarze wewnętrznym (państwowym) dla demokratycznego państwa „jego ontologiczną podstawą jest dobro wspólne i zasada solidarności”. „Jednostkowa i grupowa świadomość dobra *inicjuje wspólnotę społeczną*”⁷. Solidarność ma kolosalne znaczenie dla dobra wspólnego i podobnie jak dobro wspólne inicjuje powstanie wspólnoty⁸. Solidarność jako wartość etyczna powinna być tak rozumiana, że poszczególni ludzie akceptują przekonanie, iż bez wspólnego działania nie osiągną w pełni albo wcale swych partykularnych i ogólnych celów. Wiedzą, że tylko zgodna współpraca, oparta na wzajemnym porozumieniu co do sposobów działania, pozwoli osiągnąć stawiane cele. Skoro ludzie akceptują koncepcję dobra wspólnego jako cel swych działań, to zarazem opowiadają się za etyczną wartością solidarności. Solidarność jako wartość i zgodne współdziałanie jednostek, które tę wartość realizują — to warunki urzeczywistniania dobra wspólnego i zarazem warunki zaistnienia wszelkiego rodzaju społeczności⁹.

Porządek prawny Unii Europejskiej może zachować swój szczególny charakter jedynie w sytuacji, gdy zapewnione zostanie jednolite obowiązywanie i wykonywanie prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Do zasad zabezpieczających ten system przed nieskutecznością należy właśnie zasada solidarności. Determinuje ona stosowanie prawa UE. Zasada solidarności swoją genealogię czerpie z zasady prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda* — „umów należy dotrzymywać”. Jednakże szczegółowa analiza unormowania traktatowego, w którym owa zasada została zapisana, świadczy o tym, że prawo europejskie traktuje zasadę solidarności w aspekcie znacznie szerszym, wychodzącym poza charakter deklaratoryjny, który posiada zasada *pacta sunt servanda*, wywodząca się z prawa międzynarodowego. Treść wspólnotowej zasady solidarności wyraża zobowiązanie państw członkowskich do lojalnej współpracy w ramach UE dla osiągnięcia jej celów określonych w traktatach¹⁰. Solidarność należy postrzegać, z jednej strony, w charakterze zasady prawa unijnego. W znaczeniu materialnym przez zasadę należy rozumieć ogólną obowiązującą metodę (sposób) działania Unii Europejskiej, która jest ujmowana jako integracyjne powiązanie instytucji

⁶ E. Popławska, *Z dziejów solidaryzmu we Francji — geneza idei i praktyki politycznej*, Państwo i Prawo 2012, nr 4, s. 51.

⁷ Cyt. za: W. Kaczocha, *Demokracja proceduralna oraz republikańska*, Poznań 2004, s. 129.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*, s. 130–132.

¹⁰ Zasada solidarności zajmuje w Unii Europejskiej miejsce znanej z prawa międzynarodowego zasady wzajemności, która przewiduje obowiązek wykonywania zobowiązań, jeżeli druga strona je wykonuje — w UE państwa wykonują swoje zobowiązania bez względu na to, czy inne państwa też tak postępują. Mianem „zasady solidarności” (ale już nie „lojalnej i szczerzej współpracy”) określa się również obowiązek wsparcia słabszych ekonomicznie regionów. Zob. M. Pyka, B. Wojtymiak, *Prawo ustrojowe UE*, Warszawa 2012, s. 98.

i państw członkowskich. Jako zasada solidarność wyznacza pewien generalny standard postępowania. Zasada solidarności na ogół nie pozwala na podnoszenie roszczeń bezpośrednio na niej opartych, wyjątkowo może być jednak podstawą bardziej szczegółowych obowiązków. Zasada solidarności jest doniosłym kontekstem interpretacyjnym czy też determinantą konkretnych reguł zachowania¹¹. Zarówno w doktrynie, jak i w praktyce Trybunału Sprawiedliwości UE uznaje się, że w świetle zasady solidarności należy rozpatrywać charakter prawa unijnego, pozostałe zasady oraz zobowiązania wzajemne Wspólnoty — państwa członkowskie, gdyż zasada ta jest czymś więcej aniżeli tylko zarysowanym programem, dotyczącym jedynie określenia celów innych postanowień traktatów¹². Solidarność może być też uważana za uznany prawem obowiązujący cel Unii Europejskiej. Jako taka pojawia się w arendzie Traktatu o Unii Europejskiej, gdzie głowy państw, zawierając ów traktat, pragną pogłębić solidarność pomiędzy swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji. Można rzec, że solidarność to tutaj „dynamicznie pojmowana jedność, którą należy zachować w różnorodności”¹³. Solidarność jako cel ukierunkowuje zachowanie w pożądaną stronę. Może być wykorzystywana w wykładni prawa Unii Europejskiej. Przy czym solidarność nie traktuje się jako celu fundamentalnego, lecz raczej jako celu instrumentalny. Dzięki osiągnięciu solidarności mają być osiągnięte cele materialne integracji. Oprócz pojmowania solidarności jako zasady czy celu Unii Europejskiej, może ona jeszcze przybrać postać konkretnej reguły zachowania. Na ogół nie występuje ona jednakże jako pojedyncza norma prawna, ale jako zespół norm, czyli instytucja prawna. Łączą się z nimi roszczenia, które generalnie mogą być dochodzone na drodze sądowej. Występują ona najczęściej na poziomie prawa pochodnego w postaci tzw. mechanizmów solidarności¹⁴. Idea solidarności była obecna już u zarania procesu integracji europejskiej. Pojawia się ona w szczególności w deklaracji Schumana z 1950 roku. Schuman podkreślał, że droga do zjednoczonej Europy prowadzi przez konkretne działania tworzące najpierw solidarność faktyczną, która pojmowana jest jako sposób przełamania opozycji między przyszłymi członkami organizacji. Solidarność ta ma obejmować sferę gospodarczą. W deklaracji mówi się także o solidarności produkcyjnej, wiodącej do unifikacji gospodarczej, która spowoduje, że wojna między partnerami będzie rzeczywiście niemożliwa. Solidarność ta miałaby służyć też całemu światu, bez różnicy czy wykluczenia, przyczyniając się do podwyższenia poziomu życia i do postępu dzieł

¹¹ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 50. Parz też: Z. Brodecki, *Idea solidarności*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 13–15.

¹² J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 123.

¹³ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 49–50.

¹⁴ *Ibidem*, s. 50–52.

pokoju. W ten sposób solidarność w ujęciu deklaracji Schumana uzyskała wymiar europejski i międzynarodowy¹⁵. Po raz pierwszy nakaz solidarności był postulowany przez Trybunał Sprawiedliwości w 1973 roku. Od czasu Traktatu z Maastricht adresatami tej zasady są nie tylko państwa członkowskie, lecz także ich narody. W art. 1 TUE umieszczono sformułowanie odwołujące się do solidarności pomiędzy narodami i państwami¹⁶. Zasada solidarności (lojalnej współpracy pomiędzy UE a państwami członkowskimi) została potwierdzona przez Traktat lizboński (art. 4 ust. 3 TUE): „UE i państwa członkowskie wzajemnie udzielają sobie wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z postanowień traktatów”. Jedyną modyfikacją omawianej zasady polega na ustanowieniu — wywodzącego się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości — przepisu, który stanowi, że obowiązek lojalnej współpracy między państwami członkowskimi a Unią Europejską ma charakter wzajemny, tzn. dotyczy nie tylko samych państw, ale też UE¹⁷. Do solidarności odwołuje się też Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która została uznana przez Traktat lizboński za akt mający taką samą moc prawną jak traktaty. Karta odwołuje się do zasady solidarności w trojaki sposób. Po pierwsze, uznaje solidarność, obok godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji i państwa prawnego za niepodzielną i powszechną wartość, na której ma się opierać związek między narodami Europy. Po drugie, Karta wskazuje na współzależność między korzystaniem z praw podstawowych a odpowiedzialnością i obowiązkami wobec innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych pokoleń. I po trzecie wreszcie, oprócz godności, wolności, równości i sprawiedliwości, karta uznaje solidarność za jedno z kryteriów klasyfikacji praw podstawowych¹⁸. Zdaniem A. Lamassourea konieczne jest stworzenie zasad nowego ładu gospodarczego w Unii. Europa bowiem musi być bardziej solidarna, zarówno teraz, jak i w okresie, gdy kryzys już się skończy¹⁹. Problem tkwi również w tym, że gdy definiuje się w Unii Europejskiej zakres solidarności, pojęcie „my” jest jeszcze za słabo zakorzenione, by służyć za punkt odniesienia dla wspólnej tożsamości. Kontury całości określonej mianem „my wszyscy, którym przysługują solidarnościowe praktyki” są tylko „obiektywnie” oczywiste, gdyż są kwestionowane zarówno przez elity, jak i przez zwykłych obywateli państw członkowskich. Horyzont solidarności, jaki jest potrzebny, to raczej szeroka wspólnota, która jest ciągle budowana i z tego

¹⁵ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 37–39 i przywoływany tam: R. Schuman, *Dla Europy*, przeł. M. Krzeptowska, Kraków 2003, s. 93–97.

¹⁶ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 215.

¹⁷ J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej UE w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 136, 139.

¹⁸ E.H. Morawska, *Zasada solidarności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 172.

¹⁹ A. Lamassourea, *Albo Pakt Solidarności albo koniec UE*, Monitor Unii Europejskiej 2011, nr 2 (80), s. 41.

powodu jest słabym źródłem solidarystycznych zobowiązań²⁰. Zgodnie z poglądem Richarda Rorty'ego, istnieje coś takiego jak postęp moralny i zmierza on w kierunku większej solidarności, którą pojmuje on jako zdolność do postrzegania dawnych różnic (religijnych, rasowych, obyczajowych itp.) jako nieistotnych w porównaniu z podobieństwami w zakresie cierpienia i upokorzenia, czyli zdolność do myślenia o osobach różniących się od nas jako objętych zasięgiem „my”²¹. To bowiem, co nadaje sens ludzkim działaniom, to prawda, obiektywność i wspólnota (solidaryzm).

W literaturze zasadę solidarności zinterpretowano jako pojawienie się nowego pojęcia, które stanowi syntezę dwóch klasycznych terminów: solidarności i suwerenności. Jeśli chodzi o suwerenność, to w toczącej się od lat dyskusji pojawia się dość dobrze ugruntowane w doktrynie stanowisko, że w dobie globalizacji funkcjonowanie państw w organizacjach międzynarodowych jest warunkiem niezbędnym i wzmacniającym ich suwerenność²². Oczywiście są też stanowiska odmienne.

Zasada solidarności w ujęciu Traktatu z Maastricht ma dwa znaczenia:

1) w aspekcie pozytywnym oznacza, że państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia wszelkich działań zapewniających skuteczność prawa UE w ich wewnętrznej przestrzeni prawnej w celu:

- lepszej, pełniejszej i skutecznej realizacji zobowiązań traktatowych,
- zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z działań (aktów) podejmowanych przez instytucje,
- zapewnienia obowiązku ułatwienia osiągnięcia celów,
- zapewnienia ochrony praw podmiotowych wynikających z prawa unijnego, zarówno pierwotnego, jak i wtórnego;

2) w aspekcie negatywnym zasada solidarności nakazuje państwom członkowskim powstrzymywanie się od jakichkolwiek działań mogących podważyć skuteczność norm prawa europejskiego w prawie krajowym.

Rozwijając dalej ów trop myślowy, trzeba zaznaczyć, że państwa członkowskie nie mogą się powoływać na swoje interesy narodowe lub trudności wewnętrzne i na tej podstawie usprawiedliwiać brak wykonania przepisów prawa europejskiego czy też jednostronne wycofać się z przestrzegania swobodnie przyjętych zobowiązań²³.

²⁰ C. Offe, *Europa w pułapce...*, s. 89.

²¹ R. Rorty, *Przygodność, ironia i solidarność*, przeł. W.J. Popowski, Warszawa 2009, s. 293.

²² M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania...*, s. 215–216. Zob. na temat redefinicji pojęcia suwerenności w odniesieniu do procesów integracji europejskiej, np. W. Jedlecka, *O konieczności redefinicji pojęcia suwerenności w kontekście integracji europejskiej*, Przegląd Prawa i Administracji XCV, 2013, a także: J. Helios, W. Jedlecka, *Suwerenność w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych*, Wrocław 2004.

²³ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania...*, s. 216.

Solidarność jako współodpowiedzialność państw członkowskich skłania więc do powstrzymywania się od zachowań, które mogłyby niweczyć wspólnotę interesów, czy utrudniać albo uniemożliwiać osiągnięcie wspólnych celów i zachowanie przyjętych wspólnych standardów. Domaga się ona zwłaszcza wyłączenia na zasadzie wzajemności zachowań jednostronnych, które nie są zgodne z przyjętymi zobowiązaniami traktatowymi. Solidarność jako współodpowiedzialność oznacza również to, iż państwa członkowskie, niezależnie od tego, czy działają razem czy indywidualnie, ale w zakresie objętym procesem integracyjnym, nie realizują jedynie swoich interesów, lecz powinny uwzględniać interes wspólnoty. Solidarność jako współodpowiedzialność oznacza ponadto opartą na wzajemności wspólną pomoc, szczególnie w sytuacjach kryzysowych. Wzajemność wpisuje się więc zarówno w negatywny, jak i pozytywny aspekt solidarności. Solidarność opiera się na przekonaniu, że istnieje określona równowaga korzyści oraz ciężarów, które wynikają z członkostwa w UE. Równowaga ta zaś jest wyrazem odpowiedzialności jednych za drugich²⁴.

Zasada solidarności ma być zatem podstawą więzi społecznej, a jednocześnie alternatywą dla jednolitości²⁵. Ten rodzaj więzi społecznej opiera się na przekonaniu o istnieniu wspólnych dla członków UE interesów, celów i standardów. O ile interesy bywają bardziej zmienne, o tyle standardy i cele nadają jej większą stabilność i uświadamiają istnienie trwalszego dobra wspólnego. Solidarność uzmysławia, iż państwa członkowskie odpowiadają za utrzymanie wspólnoty interesów, celów i wartości, a także że w warunkach postępującej integracji pozostają względem siebie w coraz większej współzależności²⁶. Z zasady solidarności wynika związanie wspólnym systemem. Poprzez to związanie państwa członkowskie nie mogą się powoływać na interesy narodowe dla usprawiedliwienia niewykonania prawa Unii Europejskiej lub jednostronnego wycofania się z przestrzegania swobodnie przyjętych zobowiązań. Z tego też względu państwa członkowskie muszą „ufać sobie nawzajem w wykonywaniu kontroli nad swoimi terytoriami, a poszczególne państwo nie może samowolnie z własnego upoważnienia przyjąć środków o charakterze protekcyjnym lub korygującym, przeznaczonych do skutków naruszenia prawa przez inne państwo członkowskie”²⁷. W ten sposób realizowana jest podstawowa zasada wynikająca z Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, zgodnie z którą państwo nie może powoływać się na swoje prawo wewnętrzne

²⁴ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 46–47.

²⁵ T. Stawicki, *Konwergencja i dywergencja porządków prawnych w sferze tworzenia prawa*, [w:] O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło (red.), *Konwergencja czy dywergencja kultur...*, s. 67.

²⁶ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 45–46.

²⁷ A. Wentkowska, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Doktryna i praktyka w stosowaniu prawa wspólnotowego*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Marketingu w Sosnowcu, Sosnowiec 2005, s. 98.

w celu usprawiedliwienia niewykonania przyjętego na siebie zobowiązania międzynarodowego²⁸.

Zasada solidarności w Unii Europejskiej zmierza do zniwelowania różnic w rozwoju między państwami i regionami. Kryzys w Unii Europejskiej powoduje konieczność dalszego poszukiwania podstaw legitymizujących Unię i jej prawo. Wydaje się, że system UE wymaga dalszego rozwoju etosu współpracy między państwami członkowskimi i tworzenia poczucia solidarności w sferze ich interesów. Dopiero z biegiem czasu może tworzyć się poczucie wspólnoty ludzi i grup społecznych. Powstanie wspólnoty opartej na solidarności jest trudniejsze niż przyjmowanie deklaracji, aktów prawnych i tworzenie nowych instytucji²⁹. Unia bardzo zróżnicowała się wewnętrznie. Niezbędne stało się więc umocnienie mechanizmów wewnątrz UE, które gwarantowałyby solidarność między państwami członkowskimi oraz proporcjonalny udział w podejmowaniu decyzji. Dotychczas zasadniczym gwarantem w tej dziedzinie była tzw. metoda wspólnotowa. Inicjatywa podejmowania działań stosownie do tej metody należy przede wszystkim do instytucji wspólnotowej — komisji, decyzje podejmowane są przez przedstawicieli państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej (w najważniejszych sprawach jednogłośnie, w innych tzw. większością kwalifikowaną), przy czym w podejmowaniu tych decyzji uczestniczy Parlament Europejski, natomiast nad ich wykonaniem czuwają sądy wspólnotowe na czele z Trybunałem Sprawiedliwości UE. Umocnienie tzw. metody wspólnotowej polega m.in. na tym, że w coraz większej liczbie spraw decyzje w Radzie UE zapadają większością kwalifikowaną (a również sama formuła podejmowania decyzji w tym trybie ulega zmianie). W takich jednak przypadkach rola Parlamentu Europejskiego jest znaczna — może on zablokować podjęcie stosownej decyzji. Umacniana metoda wspólnotowa jest gwarantem zasady solidarności, chroni bowiem biedniejsze i słabsze państwa członkowskie³⁰. J. Habermas podkreśla, iż właśnie metoda wspólnotowa jest korzystniejsza, i to nie tylko ze względu normatywnego, ale także z racji większej skuteczności. Pomaga ona bowiem przezwyciężyć narodowe partykularyzmy³¹. Można powiedzieć, że wspólnota konstruktywistyczna stanowi nową formę solidarności. Jak podkreśla B. Wojciechowski, chodzi tutaj o rozwinięcie

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ W. Jedlecka, *Jednostka czy wspólnota? W poszukiwaniu tożsamości*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy 2009, nr 3, s. 75.

³⁰ J. Barcz, *Poznaj Traktat z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 9. Na Europę solidarną — wobec siebie i innych — stawia D. Tusk, kontrując Europę narodowych egoizmów J. Kaczyńskiego. W wizji Tuska Europa jest silnie zintegrowanym kontynentem, związkiem państw narodowych, które mają własną tożsamość i jej nie tracą, ale nadrzędna staje się właśnie idea wspólnotowa. Zob. K. Kolenda-Zaleska, *Wybierz swoją Europę*, Gazeta Wyborcza, 25.03.2014.

³¹ J. Habermas, *Demokracja, solidarność i kryzys...*, s. 140. Zob. też na temat modelu wspólnotowego, jego kryzysu oraz konieczności jego ponownego umocnienia: T.G. Grosse, *Kłopoty demokracji — problemy integracji europejskiej*, www.nowapolitologia.pl/politologia/europeistyka/kłopoty-demokracji-problemy-integracji-europejskiej (dostęp: 19.06.2012).

myśli Durkheima³² o rozwoju społecznym od solidarności mechanicznej, która polega na podzieleniu wspólnych przekonań i standardów, do solidarności organicznej, która uzależniona jest od różnic występujących między ludźmi i od ich wzajemnych potrzeb dopełniania się w ramach różnorodnych związków i wspólnot. Solidarność kształtowana w ramach wspólnoty konstruktywistycznej wymaga, żeby porozumienie co do wartości osiągnąć we współdziałaniu wszystkich jej członków. Integracja społeczna odbywa się więc w ramach takiej wspólnoty poprzez kooperację, natomiast jej celem jest dążenie do większej racjonalności. Wspólnota inkluzywna jest zatem także wspólnotą kooperacji³³. Trudność polega na tym, iż wielu Europejczykom tożsamość narodowa dostarcza istotnego aspektu ich kulturowej orientacji. Mieszkańcy państw członkowskich są dumni ze swych narodowych tradycji i używają „narodowości” do definiowania „nas” i „ich” lub „wspólnoty” i „innych”³⁴.

Solidarność, zdaniem J. Habermasa, nie jest synonimem sprawiedliwości ani w sensie moralnym, ani w sensie prawnym³⁵. Solidarność, która określana jest przez J. Habermasa jako „inna strona sprawiedliwości”, a która zakłada pojmowanie drugiej osoby jako nie tylko równego, lecz także niepowtarzalnego podmiotu, jest warunkiem niezbędnym do zaistnienia dyskursu³⁶. Instytucjonalnym zabezpieczeniem ma być tu dyskursywnie uzgodnione prawo, oparte na porozumieniu wszystkich kooperujących, którym przyświeca Habermasowski patriotyzm konstytucyjny, wyrażający nic innego jak właśnie solidarność obywateli³⁷. Z tym, że solidarność nie może polegać na przedpolitycznej wspólnotocie, ale na zrzeszeniach politycznych bądź wspólnych politycznych interesach. Działanie oparte na solidarności zakłada polityczne konteksty życia, a więc konteksty prawne zorganizowane i w tym sensie sztuczne. Tym, co decyduje o specjalnym charakterze solidarności, jest ofensywny charakter walki o realizację obietnicy zawartej w roszczeniu prawomocności porządku politycznego³⁸.

W rozważaniach na temat solidarności w UE warto nadmienić, że sam art. 4 ust. 3 TUE, wyrażający zasadę solidarności, nie posługuje się bezpośrednio terminem „solidarność”, powszechnie używanym na jej określenie, lecz terminem lojalnej współpracy. Odwołanie do solidarności znajdujemy w preambułach traktatów (TUE i TFUE) oraz w art. 2 TUE. Odniesienia te jednak ani nie formułują zasady

³² E. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, Warszawa 1999.

³³ B. Wojciechowski, *Interkulturowe prawo karne. Filozoficzne podstawy karania w wielokulturowych społeczeństwach demokratycznych*, Toruń 2009, s. 270–271.

³⁴ H. Collins, *The European Civil Code. The Way Forward*, Cambridge 2008, s. 125 i n.

³⁵ J. Habermas, *Demokracja, solidarność i kryzys...*, s. 142.

³⁶ J. Habermas, *Justice and solidarity: On the discussion concerning stage 6*, [w:] Th.E. Wren (red.), *The Moral Domain: Essays in the Ongoing Discussion between Philosophy and the Social Sciences*, Cambridge 1990, s. 224 i n.

³⁷ Zob. N. MacCormick, *Questioning Sovereignty. Law, State and Practical Reason*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 144.

³⁸ J. Habermas, *Demokracja, solidarność i kryzys...*, s. 143.

solidarności, ani nie oddają istoty tej zasady. Preambuła TUE wyraża pragnienie pogłębienia solidarności między narodami państw członkowskich w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji. Preambuła TFUE wskazuje na potrzebę umacniania solidarności między Europą a krajami zamorskimi. Art. 2 TUE, wyrażający podstawowe wartości Unii, wspólne państwom członkowskim, odwołuje się do zasady solidarności społecznej. Art. 3 TUE pośród celów Unii eksponuje dążenie do solidarności między pokoleniami, dążenie do solidarności między państwami członkowskimi, a w stosunkach zewnętrznych — dążenie do solidarności między narodami³⁹. Również w orzeczeniach TSUE można znaleźć odwołania do solidarności. Przykładowo, w orzeczeniu 128/78 Trybunał podkreślił: „pogwałcenie obowiązku solidarności, w stosunku do której państwa członkowskie wyraziły zgodę poprzez fakt swego przyłączenia się do Wspólnoty, uderza w samo źródło wspólnotowego porządku prawnego”⁴⁰. Można powiedzieć, że przedmiotowa zasada:

- określa fundamentalne zasady współpracy państw członkowskich oraz instytucji Unii Europejskiej,

- obejmuje obowiązek podejmowania przez kraje członkowskie działań realizujących cele Unii Europejskiej,

- zawiera obowiązek wspierania instytucji Unii Europejskiej w realizacji ich zadań,

- zabrania podejmowania działań mogących godzić w cel Unii Europejskiej,

- jest podstawą zasady efektywności prawa Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże — zasad pierwszeństwa, skutku bezpośredniego, skutku pośredniego oraz odpowiedzialności państw członkowskich za naruszenie prawa Unii⁴¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że nierzadko są identyfikowane dwa pojęcia: „solidarność” i „dobro wspólne”. Często zasada solidarności *vel* lojalnej współpracy jest wręcz utożsamiana z zasadą dobra wspólnego. Solidarność może być rozumiana tu jako uporządkowana zgoda w dążeniu do dobra wspólnego⁴². *Bonum commune* wyraża zatem zorganizowany, zinstrumentalizowany kształt solidarności,

³⁹ J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Toruń 2010, s. 267.

⁴⁰ Patrz: T.R. Szymczyński, *Tożsamość europejska a realizacja zasady solidarności w Unii Europejskiej*, [w:] Z. Drozdowicz (red.), *Współczesna Europa w poszukiwaniu swojej tożsamości*, Poznań 2003, s. 67–68.

⁴¹ A. Łazowski, *Zasada lojalności*, [w:] J. Barcz (red.), *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, t. II, Instytut Warszawa 2010, s. II-107. Zob. też: R. Mańko, *Zasada solidarności a odpowiedzialność odszkodowawcza Wspólnoty*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 129 i n.; M. Zieliński, *Zasada solidarności a naruszenie praw podstawowych jako przesłanka odpowiedzialności odszkodowawczej państw członkowskich Wspólnoty Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 153 i n.

⁴² Tak uważa np. Cz. Strzeszewski, *Katolicka nauka społeczna*, Lublin 2003, s. 521. Zob. też: O. Hołub-Sniadach, *Dobro wspólne jako wyraz zasady solidarności*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 21 i n. oraz J. Helios, *Zasada solidarności w prawie Unii Europejskiej*, rozdział X, [w:] J. Helios, W. Jedlecka, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, Toruń 2013, s. 257 i n.

który opiera się na gotowości do współpracy między ludźmi wzajemnie na siebie oddziałującymi. Dobro wspólne możemy zaś postrzegać w dwu aspektach: w ujęciu statycznym i dynamicznym. W tym pierwszym będzie to odpowiednio skoordynowany stan życia społecznego, w ujęciu dynamicznym będzie ono pomyślnym przebiegiem odpowiedzialnie zorganizowanego współdziałania obywateli, stanowiąc proces zharmonizowanej wartości społeczeństwa. Należy pamiętać, że dobro wspólne jest tworzone przez każdego członka społeczności, w zależności od jego możliwości warunkowanych miejscem w społeczeństwie. Dobro wspólne jako stan społeczeństwa jest rzeczywistością dynamiczną, to znaczy jest pojęciem rozwojowym, czyli porządkiem, który w swojej naturze może przybierać nowe formy. Dynamiczny charakter dobra wspólnego wskazuje, że zarówno człowiek, jak i jego otoczenie społeczne, gospodarcze, kulturalne nieustannie się zmieniają. Tym samym treść społecznego dobra wspólnego nie jest ustalona raz na zawsze i powinno być nieustannie na nowo poznawane w zależności od istniejących warunków historycznych. Cały ten proces dążenia do *bonum commune* może dojść do skutku dzięki zespołowi instytucji, urządzeń, pomocy i dogodnych warunków, które zdaniem solidarystów tworzą istotną część *bonum commune*. Tym samym dobro wspólne byłoby wartością instrumentalną, która jest pomocna człowiekowi w jego dążeniu do osiągnięcia szczęścia, a wykorzystanie do tego celu zasady solidaryzmu społecznego pozwoli lepiej chronić ludzką godność⁴³.

Analiza rozwoju procesu integracji europejskiej pokazuje, że solidarność była, jest i pewnie pozostanie doniosłą koncepcją regulatywną i ważnym motywem działania. Równocześnie nie jest ona jednolicie rozumiana. Solidarność ma znaczenie szczególnie w stosunkach wewnątrzunijnych, w stosunkach zewnętrznych nie jest jeszcze w sensie prawnym dojrzała. Odróżnić też trzeba solidarność między państwami członkowskimi od solidarności społecznej. Ta pierwsza jest już dość dobrze zakorzeniona w prawie Unii Europejskiej, ta druga zaś dopiero stopniowo zyskuje na znaczeniu⁴⁴.

Generalnie można powiedzieć, że prawo Unii Europejskiej opiera się na solidarności *sensu largo*, rozumianej jako wzajemne wspieranie się, współodpowiedzialność i współdziałanie. Solidarność przy tym to sposób na osiągnięcie wspólnych celów, metoda ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Solidarność jest jedynym sposobem na przezwyciężenie owych zagrożeń zewnętrznych i kryzysów. Znaczenie solidarności polega na tym, iż jakość jej funkcjonowania przedstawia stan procesu integracyjnego, jego zdolność do sprawnego działania i rozwoju.

⁴³ M. Sadowski, *Godność człowieka i dobro wspólne jako fundament wartości europejskich*, [w:] E. Kozerska, T. Scheffler (red.), *Aksjologiczne i praktyczne aspekty integracji europejskiej*, Wrocław 2007, s. 106–107.

⁴⁴ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania...*, s. 85.

SOLIDARITY AS PROPOSAL TO OVERCOME THE CRISIS IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The most serious consequence of adopting the power-politics model is a constant increase in imbalanced cost and benefit distribution arising from European integration. It entails shifting costs from the most influential states to the weakest ones, which *de facto* destroys the principle of solidarity. Solidarity, defined by J. Habermas as ‘another side of justice’ and which assumes that another person is not only an equal but also a unique entity, is a necessary condition for discourse. The institutional safeguard is a reasonably agreed law based on the agreement of all the cooperating parties who believe in Habermas’s constitutional patriotism expressing citizens’ solidarity. A new form of solidarity is a constructivist community. It is related to Durkheim’s thought about social development from mechanical solidarity which deals with sharing common beliefs and standards to organic solidarity which depends on differences between people and their mutual needs to complement each other within various unions and communities. This type of solidarity requires all members’ cooperation to approve of the agreed values. Therefore, social integration takes place through cooperation, whereas its aim is to improve rationality. An inclusive community is also a cooperation community.

JOANNA HELIOS

Uniwersytet Wrocławski

AKSJOLOGIA PROCEDUR UNII EUROPEJSKIEJ SZKIC PROBLEMU

W niniejszym opracowaniu skupiono się na trzech aspektach aksjologicznych procedur Unii Europejskiej. Mianowicie wskazano na:

- 1) godność proceduralną, która związana jest z prawami człowieka;
- 2) racjonalność proceduralną związaną z procesem stanowienia prawa i podejmowania decyzji;
- 3) sprawiedliwość proceduralną, łączoną z procesem stosowania prawa.

I

Godność stanowi źródło praw człowieka i przesądza o ich naturalnym charakterze. Godność jako źródło praw człowieka sprawia, że prawa człowieka przysługują na równi każdemu człowiekowi¹. Dlatego też samą ideę godności, w tym godności proceduralnej, zawdzięczamy doktrynie praw człowieka. Godność proceduralna przygotowała dość mocny grunt dla prawa do dobrej administracji i prawa do sądu. Omawianą godność należy rozpatrywać w kategoriach praw. Godność proceduralna urasta do rangi głównej idei w prawie krajowym, ponadnarodowym i międzynarodowym². Zwłaszcza współcześnie, w dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych, pojawia się konieczność wzmocnienia praw jednostki o koncepcję godności proceduralnej. Ta ostatnia jest definiowana jako uprawnienie do walki o indywidualne prawa w ramach „dobrych procedur”. Owo rozumienie godności proceduralnej znajduje odzwierciedlenie w tytule V (Prawa obywatelskie) Karty Praw Podstawowych³. Wśród nich znajdują się prawa związane z inicjaty-

¹ B. Wierzbicki (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Białystok 1997, s. 103–104.

² Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych*, Warszawa 2010, s. 68.

³ Godność w całej Karcie została wyeksponowana na pierwszym miejscu. Już we wprowadzeniu (Preamble) została uznana za wartość niepodzielną i uniwersalną. B. Walczak, *Prawa człowieka jako podstawa wartości przyjmowanych przez Unię Europejską*, [w:] Ł. Gęsiak (red.), *Elementy*

wą prawodawczą (polityczną i sądową) oraz roszczenie jednostki względem władz o sprawne rządzenie (prawo do dobrej administracji). Roszczenie to w praktyce życia codziennego realizuje zarówno indywidualne, jak i wspólne interesy⁴. Generalnie uniwersalizm procesowych gwarancji jednostki jest widoczny w konwencjach międzynarodowych z dziedziny praw człowieka — zarówno powszechnych, jak i regionalnych⁵.

Samo uznanie praw i wolności człowieka nie ma większego znaczenia, jeśli nie istnieją procedury pozwalające każdemu skutecznie obronić się przed ich naruszeniem. Niestety, w świecie bywa tak, że rządzący mają skłonność do naruszania praw poddanych. Naruszając prawa poddanych, mogą rządzić skuteczniej i szybciej, realizując tym samym swoje własne cele. Ta skłonność władzy oceniana jest jako ponadustrojowa. Zatem pojawia się fundamentalny problem zbudowania odpowiednich procedur, które chroniłyby przed takimi stanami rzeczy. W rozwiniętych państwach demokratycznych ochronie praw i wolności człowieka służą sądy, zarówno sądy powszechne, jak i administracyjne, konstytucyjne, parlamentarni rzecznicy praw, instytucje obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej i obywatelskiego referendum, obywatelskie prawo skargi do trybunału konstytucyjnego, bezpośrednie stosowanie przez instytucje konstytucji i międzynarodowych traktatów dotyczących praw człowieka, działające w oparciu o dobrą legislację organizacje pozarządowe, prawo petycji itd.⁶

W prawie Unii Europejskiej indywidualne prawa jednostki są zabezpieczone w ramach następujących „dobrych procedur”: prawa do dobrej administracji, prawa dostępu do informacji publicznej, petycji do Parlamentu Europejskiego, skargi do Rzecznika Praw Obywatelskich Unii Europejskiej, prawa do sądu⁷. Należy zaznaczyć, iż prawo do dobrej administracji stanowi w pewnym sensie *novum*. W takim ujęciu w Karcie pojawiło się ono po raz pierwszy w dokumentach typu katalogowego na poziomie międzynarodowym. Wszak na płaszczyźnie człowiek–sądownictwo funkcjonuje prawo do sądu. Jego odpowiednikiem na płaszczyźnie człowiek–administracja jest prawo do dobrej administracji. Posłużono się konstrukcją zbliżoną do zastosowanej w przypadku prawa do sądu. Po stwierdzeniu, że każdej osobie przysługuje prawo do załatwienia sprawy

aksjologii Unii Europejskiej, Wyższa Szkoła Filozoficzno-Pedagogiczna Ignatianum, Kraków 2009, s. 104–107; szeroko na temat godności: W. Jedlecka, *Godność człowieka jako podstawa aksjologiczna porządku prawnego Unii Europejskiej*, www.bibliotekacyfrowa.pl/content/43840/014.pdf (dostęp: 10.04.2015).

⁴ Z. Brodecki, A. Łunecka-Bartkiewicz, *Spacer idei przez prawo*, Gdańskie Studia Prawnicze XXXI, 2014, s. 55.

⁵ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 68.

⁶ M. Nowicki, *Co to są prawa człowieka?*, [www.hfhrpol.waw.pl/pliki/MNowicki Coto Sa.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/pliki/MNowicki%20Coto%20Sa.pdf) (dostęp: 12.10.2015).

⁷ Procedury te zostały szeroko omówione w opracowaniu: Z. Brodecki (red.), *Europa urzędów*, Warszawa 2009.

przez instytucje i organa Unii Europejskiej bezstronnie, rzetelnie i w rozsądnym terminie, dodano prawo każdej osoby do osobistego przedstawienia sprawy, zanim zostanie podjęty indywidualny środek mogący negatywnie wpłynąć na jej sytuację, prawo każdej osoby dostępu do akt jej sprawy, z zastrzeżeniem poszanowania uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji⁸. Karta także zinstytucjonalizowała status rzecznika praw obywatelskich (ombudsmana), do którego mogą się zwrócić wszyscy obywatele UE i wszystkie osoby fizyczne i prawne zamieszkujące lub mające siedzibę w państwie członkowskim⁹. Ombudsman przyjmuje skargi dotyczące przypadków niewłaściwego administrowania w działaniach instytucji lub organów unijnych, z wyłączeniem instytucji sądowych UE¹⁰.

II

Procedury powinny być maksymalnie godnymi zaufania technikami podejmowania decyzji, których prawomocność gwarantują uprzednio stworzone standardy. Powinny one zmierzać do ścisłości i promować autorytatywne orzeczenia, które z uzasadnionych powodów są uważane za ścisłe. Jest to kwestia racjonalności proceduralnej, gdyż jej celem jest zapewnienie, że standardy rzeczywiście służą wartościom, którym mają służyć. Prawodawcy mogą wybierać i tworzyć takie standardy tylko wtedy, gdy mogą odpowiedzialnie przewidzieć skutki swojej legislacji, nie mogą zaś ich przewidzieć, jeśli nie polegają na ludziach, których obowiązkiem jest stosowanie owych standardów. Wewnętrzna struktura prawa jest z prawodawczego punktu widzenia najbardziej sensowna wówczas, gdy procedury, prowadzące do autorytatywnych zastosowań, nie odwołują się bezpośrednio do wartości, którym powinny służyć reguły prawa materialnego¹¹.

⁸ Europejski Kodeks Dobrej Administracji stanowi uszczegółowienie prawa do dobrej administracji wynikającego z Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Zasady EKDA przyjęte jako standardy dobrej praktyki administracyjnej w organach i instytucjach Unii Europejskiej, mające charakter *soft law*, stały się kolejnym w Europie dokumentem, który w swoim zamierzeniu ma przyczynić się do podniesienia poziomu pracy urzędników i wzmocnienia ochrony prawa do dobrej administracji. H. Babiuch, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji a polska procedura i praktyka administracyjna*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy nr 1, Legnica 2007, s. 14.

⁹ A. Jackiewicz, *Problematyka praw człowieka w świetle Karty Praw Podstawowych w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, Studia Europejskie 2003, nr 2, s. 69–70.

¹⁰ J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków zarządzania i administracji*, Warszawa 2008, s. 131.

¹¹ D. Lyons, *Etyka i rzędy prawa*, Warszawa 2000, s. 193.

W procedurze prawnej, w sposobie wymiaru sprawiedliwości, odnajdywane jest kryterium praworządności¹². Zasada *rulet of law* jest niezwykle istotna dla unijnego porządku prawnego.

Procedury stanowienia prawa i podejmowania decyzji stanowią początek drogi tworzenia prawa. Współczesny świat nakłada na procedury określone powinności. Jedną z takich powinności jest konieczność odzwierciedlania przez procedury demokratycznego życia społecznego z udziałem państw, organizacji międzynarodowych i jednostek. Racjonalność polega na uzasadnianiu decyzji dobrymi racjami. Przeciwnieństwo racjonalności stanowi nieracjonalność. Decyzja nieracjonalna to decyzja źle uzasadniona. Decyzja nieracjonalna jest irracjonalna. Nie przytacza żadnych racji¹³.

Proces stanowienia prawa i podejmowania decyzji jest istotnym elementem w każdej kulturze prawnej. W państwach o stabilnej sytuacji politycznej najczęściej proces podejmowania decyzji i stanowienia prawa ma charakter racjonalny. Zakłócenia w tym zakresie pojawiają się w okresach transformacji ustrojowej. Z takimi procesami mamy do czynienia we wszystkich państwach, które wyzwoliły się spod jarzma kolonizatorów. Procesy przemian i wyzwolenia widoczne są szczególnie w Europie Środkowej i Wschodniej. W tych państwach procedury wymagały, część nadal wymaga, naprawy. Politycy nie zawsze rozumieją nowe zasady proceduralne, co powoduje, iż trudno jest ocenić poprawność procedur, zasad techniki legislacyjnej i konstytucyjności¹⁴. Proces decyzyjny w Unii Europejskiej jest przejawem racjonalności proceduralnej. Obecnie coraz częściej podkreśla się, że proces decyzyjny we Unii Europejskiej musi zawierać klarowne uzasadnienie prawne. Racjonalność instrumentalna przestaje być jedynym kryterium oceny działań instytucji, gdyż te działania muszą być oceniane także w wymiarze komunikacyjnym¹⁵. Toteż aktualne stają się poglądy Habermasa, który ukazuje, jak powinno się przedstawiać prawo w mediach. Procesy polityczne w Unii Europejskiej są niezmiernie skomplikowane, dlatego nie można w prosty sposób przedstawić formalnej, standardowej procedury czy też zwyczajowo przyjętego trybu postępowania. Spowodowane jest to udziałem w każdym z procesów ogromnej liczby uczestników, którzy formalnie oraz zakulisowo na siebie oddziałują. Można zatem postawić pytanie, czy ta wielość i różnorodność procedur nie przeszkadza uczestnikom dyskursu we wzajemnym dialogu. Uczestnicy dialogu muszą

¹² Z. Kuderowicz, *Praworządność a demokracja. Dylematy filozofii politycznej w Niemczech przełomu XVIII i XIX wieku*, [w:] P.W. Juchacz, R. Kozłowski (red.), *Filozofia a demokracja*, Poznań 2001, s. 55.

¹³ Z. Brodecki, A. Lunecka-Bartkiewicz, *Spacer idei przez prawo...*, s. 60.

¹⁴ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 73.

¹⁵ Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny prawa krajowego*, Toruń 2000, s. 44–45.

zaakceptować wspólną płaszczyznę wymiany myśli, określoną przez Habermasa jako warunki racjonalności komunikacyjnej. Okazuje się, że pewne bariery, np. inna wizja świata, powodować będą, że wymiana poglądów nie doprowadzi do konsensusu i będzie tylko zwykłą stratą czasu. Uczestników dialogu musi sporo łączyć, aby mogli przezwyciężyć dzielące ich różnice. Uczestnicy dyskursu na gruncie procedur unijnych napotykać wiele trudności. Przecież każde państwo członkowskie ma odmienne interesy, które chce realizować. Ponadto kompetencje poszczególnych organów UE bardzo się zazębiają, wydłużając procedury tak, że obywatel Unii nie jest w stanie przypisać politycznej odpowiedzialności jednemu z nich. Pomiedzy unijnymi instytucjami istnieją nieporozumienia, którym nadawany jest szeroki rozgłos. Dlatego też istnieje potrzeba kompromisu będącego podstawową cechą polityki Unii. Dla prawa unijnego charakterystyczna jest pewna zależność: im więcej pojawia się procedur politycznych, im bardziej są one złożone, tym intensywniejsza staje się współpraca¹⁶. Zatem zdolność do zawierania kompromisów to podstawowa zaleta na forum ponadnarodowym. Ugodowość racjonalności prawniczej ma przede wszystkim wymiar proceduralny. Od niej zależy w głównej mierze pozycja Parlamentu Europejskiego w procesie stanowienia prawa i podejmowania decyzji. W doktrynie pojawia się twierdzenie, iż mówienie o deficycie demokracji w Unii Europejskiej stanowi przejaw XIX-wiecznej koncepcji trójpodziału władz. Często racjonalność proceduralna musi konkurować z racjonalnością rynkową. Chodzi oczywiście o funkcjonalność rynku¹⁷. Trzeba pamiętać o tym, że w gospodarce światowej, obejmującej gospodarkę na poziomie europejskim, toczy się spór pomiędzy obrońcami praworządności a zwolennikami dokonywania wyboru między prawnymi opcjami na podstawie kryteriów ekonomicznych. Wszak ekonomiczna szkoła prawa ma coraz więcej zwolenników i nie pozostaje bez wpływu na dyskusję na temat efektywności, także racjonalności prawa¹⁸.

Dla Unii Europejskiej duże znaczenie ma legitymizacja legalno-proceduralna. Wskazana formuła legitymizacji odwołuje się do systemu prawnego i jego egzekwowania na drodze sądowej. Dzięki tej formule instytucje unijne wymuszają stosowanie prawa Unii Europejskiej w krajach członkowskich, w niektórych dziedzinach zwiększają zakres obowiązywania tego prawa poprzez interpretacje sądowe. Istotną zasadą dotyczącą legitymizacji legalno-proceduralnej jest rozwiązywanie rozbieżności interesów i konfliktów politycznych poprzez odwołanie się do określonych procedur i rozstrzygnięć sądowych. Wprowadzenie skomplikowanych procedur formalnych do procesu decyzyjnego pozwala na połączenie dwóch

¹⁶ Por. J. Helios, W. Jedlecka, *Rola procedur UE w związku z integracją*, [w:] J. Stelmach (red.), *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków 2003, s. 75–83.

¹⁷ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 74.

¹⁸ Z. Brodecki, *Efektywność (praworządność i racjonalność)*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sądziów*, Warszawa 2007, s. 86–87.

trudnych do pogodzenia elementów podejmowania decyzji. Z jednej strony chodzi o zapewnienie najbardziej skutecznego i sprawnego procesu, z drugiej o zapewnienie odpowiedniej legitymizacji społecznej dla decyzji podjętych na szczeblu unijnym. Odwołanie do procedur skraca okres dyskusji i zwiększa możliwości rozwiązywania konfliktów politycznych. Procedura ogranicza także zakres swobody decyzyjnej polityków, w tym również swobody wynikającej z prowadzenia debaty publicznej. Legitymizacja legalno-proceduralna pozwala na uprawomocnienie postępów integracji mimo problemu związanego z deficytem legitymizacji demokratycznej¹⁹. Istotne znaczenie ma proceduralne ujęcie demokracji, które czerpie swoją siłę z przekonania, że w życiu publicznym niezwykle ważny jest zbiór reguł, które ustalają podmioty upoważnione do podejmowania decyzji i trybu, w jakim decyzja ma zostać podjęta. Łączenie spraw kompetencyjnych z proceduralnymi jest typowe dla zwolenników racjonalnego dialogu. Pamiętamy, że od procedury wymaga się, aby debata odbywała się w formie argumentacyjnej²⁰. Wszystkie procedury mają stanowić formalne warunki prawno polityczne dla artykulacji rozmaitych interesów i dążeń zarówno poszczególnych jednostek, jak i grup społecznych oraz zapewnić instytucjonalne możliwości ich ewentualnego urzeczywistnienia²¹.

Oczywiście należy pamiętać również o pewnych zagrożeniach związanych z procedurami. Mianowicie chodzi o to, że w trakcie wieloetapowych procedur decyzyjnych pojawia się całkiem realne niebezpieczeństwo pominięcia dobrze rozumianych interesów poszczególnych obywateli²². Dlatego tak istotna w tym miejscu wydaje się aksjologia, o tej ostatniej należy pamiętać, gdyż pozwoli ona na podejmowanie decyzji racjonalnych, a także decyzji sprawiedliwych, do których można dochodzić na drodze konsensusu (porozumienia).

Umowy międzynarodowe i decyzje podejmowane przez organy międzynarodowe ściśle wiążą się z polubownym załatwianiem sporów. W duchu kompromisu/konsensusu/współpracy kształtują się współczesne stosunki międzynarodowe. Związane z tymi stosunkami procedury są o wiele mniej sformalizowane niż na szczeblu krajowym i ponadnarodowym. Oczywiście pewna nagminność rokowań nie pozbawia ich racjonalności. Kompromis jawi się jako centralne pojęcie konstytucjonalizmu prawa międzynarodowego²³. W związku ze swoimi walorami kompromis jest pożądaný także na szczeblu unijnym.

¹⁹ T.G. Grosse, *Cztery wymiary legitymizacji Unii Europejskiej*, Studia z Filozofii Polityki Civitas 2006, nr 9, s. 103–104.

²⁰ Z. Brodecki, *Prawo integracji w Europie*, Warszawa 2008, s. 52–53.

²¹ W. Jedlecka, *Wpływ jednostki na decyzje publiczne (demokracja) w Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy, Legnica 2009, s. 39.

²² A. Dylus, *Kłopoty ze sprawiedliwością społeczną. Wybrane zagadnienia*, Studia z Filozofii Polityki Civitas 2000, nr 4, s. 15.

²³ Z. Brodecki, M. Konopacka, A. Brodecka-Chamera (red.), *Komparatystyka kultur prawnych...*, s. 74.

III

Samo pojęcie sprawiedliwości stanowi przedmiot analizy i związanych z ową analizą sporów filozofów i teoretyków prawa. Sprawiedliwość to jedna z podstawowych i fundamentalnych koncepcji filozoficznych. Rozważania nad sprawiedliwością są trudne, gdyż dotyczą zarówno kwestii prostych, jak i kontrowersyjnych. Dyskusja nad pojęciem sprawiedliwości od samego początku zawierała w sobie próby jej proceduralnego określenia. Nie skupiano się tylko na materialnym aspekcie sprawiedliwości. Już Arystoteles powiązał sprawiedliwość bezpośrednio ze strukturą dystrybucji dóbr, czyli samych zasad rozdziału dóbr pomiędzy uczestników wspólnoty państwowej. Natomiast przedstawiciele filozofii nowożytnej wprost zakładali, że słuszne i sprawiedliwe jest to, co zgodne z uprzednio przyjętymi, formalnymi regułami. Materialne normy postępowania poddawane były ocenie w związku z zastosowaniem określonych reguł proceduralnych²⁴. Sprawiedliwość proceduralna dzieli się na czystą, doskonałą i niedoskonałą²⁵. Różnica pomiędzy sprawiedliwością proceduralną czystą z jednej strony a doskonałą i niedoskonałą z drugiej polegać ma na tym, że w pierwszym przypadku stwierdzamy sprawiedliwość procedury, całkowicie abstrahując od oceny rezultatu, do którego przestrzeganie tej procedury prowadzi, w drugim zaś przypadku — odnosząc się do sprawiedliwości proceduralnej doskonałej i niedoskonałej — sprawiedliwość procedury jest pochodną sprawiedliwości rezultatu. Różnica pomiędzy sprawiedliwością doskonałą i niedoskonałą polega na tym, że procedura „doskonale sprawiedliwa” pozwala na niezawodne osiągnięcie sprawiedliwego wyniku w każdym przypadku zastosowania tej procedury, natomiast w przypadku sprawiedliwości proceduralnej „niedoskonałej” zachodzi duże prawdopodobieństwo sprawiedliwego rezultatu, jednakże nie można mieć co do niego całkowitej pewności²⁶.

Sądzę, iż trafne jest twierdzenie, że analiza sprawiedliwości proceduralnej²⁷ uwypatnia jej aspekty aksjologiczne. Przecież zgodnie z teorią „ekspresyjnej wartości” ludzie w stosunku do procedury przyjmują w dużym stopniu perspektywę normatywną, zawierającą takie wartości, jak: bezstronność, brak uprzedzeń, uczciwość i rzetelność, grzeczność oraz poszanowanie godności i praw obywatela, a także możliwość przedstawienia swoich racji. Rola sprawiedliwości proceduralnej wiązana jest z jej rolą we współczesnych systemach prawnych. Chwiejność prawa stanowi zagrożenie dla zasady rządów prawa. Swoiste zabezpieczenie,

²⁴ M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Podręczniki i Monografie, Warszawa 2011, s. 67.

²⁵ Zob. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1994; Z. Ziemiński, *Johna Rawlsa ogólna teoria sprawiedliwości*, *Etyka* 1974, nr 12; W. Lang, *Teoria sprawiedliwości Johna Rawlsa*, *Państwo i Prawo* 1977, z. 3.

²⁶ W. Sadurski, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 1988, s. 79.

²⁷ Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia prawniczego*, [w:] C. Mik (red.), *Europeizacja prawa krajowego. Wpływ integracji europejskiej na klasyczne dziedziny...*, s. 42–45.

przeciwwagę ma stanowić prawo proceduralne. To procedura wyraźnie określa różnice pomiędzy rządami przez prawo a rządami przez kogoś czy rządami przez kaprys. Co więcej, nawet w okresie destabilizacji i przemian, jakim ulega system prawny, można dochodzić swych praw przez sprawiedliwą procedurę²⁸.

Naruszenie zasady sprawiedliwości proceduralnej (ściśle związanej z zasadą demokratycznego państwa prawa), jakie pojawia się dość często w działalności legislacyjnej oraz stosowaniu prawa, wiąże się z niebezpieczeństwem zachwiania porządku prawnego przez utratę zaufania do prawa i jego legitymizacji²⁹. Państwo prawne to nie tylko państwo zapewniające materialne wartości demokracji i praw człowieka, lecz także państwo gwarantujące jasne i precyzyjne reguły postępowania, w szczególności w relacjach między przedstawicielami władzy publicznej a obywatelami. Rozstrzygnięcie, które zapadnie jako rezultat postępowania zgodnie z regułami sprawiedliwości proceduralnej, nie dlatego będzie aprobowane, że słuszne, ale dlatego iż uzyskane w wyniku zastosowania uczciwej procedury. Zastosowanie określonych reguł sprawiedliwości proceduralnej, w szczególności w postępowaniu dowodowym, może podlegać ocenie³⁰. Reguły wymierzania sprawiedliwości przez organy państwa zarówno z zakresie dochodzenia przez obywateli ich roszczeń, jak i wymiaru sprawiedliwości powinny dawać odpowiednie gwarancje, że godność osobista, wolność i innego rodzaju dobra nie zostaną w toku postępowania bezpodstawnie naruszone. Formuły sprawiedliwości proceduralnej muszą wyznaczać odpowiednie gwarancje w tej mierze³¹. Podejmowane są w judykaturze próby konstruowania uzasadnień zapadłych orzeczeń przez odwołanie się do założeń sprawiedliwości proceduralnej. Współcześnie obserwowany jest również rozwój rozmaitych teoretycznych koncepcji owej sprawiedliwości, które skłaniają do przedstawienia amerykańskiej doktryny *due process* (w wersji proceduralnej)³². W legitymizacji należytych gwarancji sprawiedliwość decyzji wynika z właściwości samej procedury, która powinna gwarantować organizację procesu według zasad czystej sprawiedliwości proceduralnej, to zna-

²⁸ M. Borucka-Arctowa, *Koncepcja sprawiedliwości proceduralnej i jej rola w okresie przemian systemu — analiza teoretyczna i funkcjonalna*, [w:] K. Pałeczki (red.), *Dynamika wartości w prawie*, Kraków 1997, s. 29 i n.

²⁹ M. Borucka-Arctowa, *Zaufanie do prawa jako wartość społeczna i rola sprawiedliwości proceduralnej*, [w:] *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, Toruń 1998, s. 15 i n.

³⁰ M. Kordela, *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Bydgoszcz-Poznań 2001, s. 75–76.

³¹ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 38.

³² Z. Kmiecik, *Klauzula „procedura due process” w amerykańskim prawie administracyjnym*, Państwo i Prawo, marzec 1999, s. 53 i n.; Dworkin twierdzi, że chcemy traktować władzę ustawodawczą, sądowniczą i wykonawczą i obywateli jako stowarzyszenie „zasad”, jako wspólnotę rządzoną jedną, ale wspólną wizją sprawiedliwości, uczciwości i zasad *due process of law*. M. Smolak, *Rola Trybunału Konstytucyjnego w okresie przemian ustrojowych a problem aktywizmu sądowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2, 2005, nr 2, s. 59.

czy spełniać warunki uczciwości, rzetelności i umożliwiać osiągnięcie rezultatu zgodnego z wolą stron³³. Prawa proceduralne zapewniają każdej osobie uczciwe postępowanie, które nie gwarantuje pewności wyniku, ale gwarantuje dyskursywne wyjaśnianie wchodzących w grę kwestii faktycznych i prawnych. Wobec tego osoby, których sprawa dotyczy, mogą liczyć na to, że w postępowaniu decydujące znaczenie będą miały nie dowolne racje, lecz raczej istotne dla orzeczenia sądowego. Jeśli traktujemy prawo obowiązujące jako idealnie spójny system norm, to owo bezpieczeństwo prawne uzależnione od procedury może spełniać oczekiwania wspólnoty prawnej dbającej o własną integralność, nastawionej na zasady, tak że każdemu zostają zagwarantowane prawa, które mu przysługują³⁴.

Pod adresem procesu wysuwane bywają określone postulaty. Proces powinien być rzetelny. Europejski Trybunał Praw Człowieka z siedzibą w Strasburgu stwierdził, że rzetelny proces to nie tylko zespół regulacji dotyczących zasad dopuszczalności dowodów i procedury, lecz szersza perspektywa prowadzonego postępowania, mająca na uwadze przede wszystkim rzetelność, sprawiedliwość³⁵. W przypadku sprawiedliwości proceduralnej chodzi o takie ukształtowanie procedury sądowej, aby można ją było uznać za sprawiedliwą. Trybunał Praw Człowieka nie posługuje się tym określeniem. Przeciwnie stanowi polski Trybunał Konstytucyjny. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego coraz częściej odwołuje się do pojęcia „sprawiedliwość proceduralna” i definiuje je jako konstrukcyjny element konstytucyjnego prawa do sądu. Zasada sprawiedliwego procesu należy do katalogu praw podstawowych, które inspirowane są, oprócz EKPC, także wspólnymi tradycjami konstytucyjnymi państw członkowskich. Orzecznictwo precyzuje elementy wchodzące w skład zasady sprawiedliwości proceduralnej. Trybunał w pierwszej kolejności respektuje Konwencję. Jednakże Trybunał zachowuje prawo do uformowania prawa, które w dalszej kolejności będzie zaliczał do sprawiedliwego procesu. Czasami u źródła będą znajdować się krajowe systemy prawne, które rzecznicy i Trybunał poddają analizie komparatystycznej w celu ustalenia, czy określone prawo gwarantowane w systemach krajowych należy również do katalogu unijnego prawa podstawowego sprawiedliwego procesu. Orzecznictwo tym samym odkrywa przez cały czas elementy sprawiedliwego procesu³⁶.

³³ A. Jakubiak-Mirończuk, *Iść do sądu czy rozmawiać? Zakłócenia komunikacji jako przyczyny nieefektywności rozwiązywania konfliktów w ramach procesu sądowego*, [w:] J. Chłopecki, A. Siewierska-Chmaj (red.), *Współczesna Wieża Babel*, Rzeszów 2003, s. 73.

³⁴ J. Habermas, *Faktyczność i obowiązywanie. Teoria dyskursu wobec zagadnień prawa i demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2005, s. 237.

³⁵ P. Wiliński, *Dwa modele rzetelnego procesu karnego*, Państwo i Prawo, lipiec 2006, s. 44.

³⁶ T.T. Koncewicz, *Gwarancje procesowe kreatywności jednostki, demokratyzacja procesu stanowienia prawa i podejmowania decyzji, sprawiedliwość proceduralna*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Europa sędziów*, Warszawa 2007, s. 89.

Dyskursywny model sądowego stosowania prawa w pewnym sensie zbliżałby proces sądowy do modelu proceduralnego, w którym miarą sprawiedliwości rozstrzygnięcia jest procedura odpowiadająca zasadzie *due process of law*, czyli taka organizacja procesu, zdobywania informacji, wymiany argumentów i podejmowania decyzji, która gwarantuje, że rezultat zastosowania procedury będzie mógł być uznany za *fair*. Taka proceduralizacja prawa, a tym samym modelu sądowego stosowania prawa, prowadzi do przejścia z typu adjudykacyjnego rozstrzygania sporów do trybu, w którym bardziej doniosłą rolę odgrywają: ugoda, mediacja, koncyliacja czy arbitraż. Odpowiedzialna i argumentacyjna postawa sędziego, dążącego do konsensualnego rozstrzygnięcia sporu między stronami, może pozwolić na szybsze i skuteczne rozwiązanie konfliktów leżących u podstaw sporu. W doktrynie pojawiają się i takie głosy, wedle których obecne ukształtowanie procesu sądowego i zachowanie samych sędziów sprzyja bardziej antagonizacji stosunków³⁷. Pojawia się problem legitymizacji procedur za pomocą wartości. Przecież sprawiedliwość proceduralna jest definiowana przez zbiór wartości, którymi powinny się legitymować procedury regulowane prawnie. W tej materii trudno jest stworzyć jakąś jedną spójną teorię, gdyż procedury mają bardzo różne formy (administracyjne, sądowe, legislacja, wyborcze, procedury planowania, stosowania prawa). Każda z procedur legitymizuje się w zasadzie wartościami odmiennego rodzaju, co z pewnością przyczynia się do tego, że do tej pory nie stworzono jakiegś jednolitej, „klasycznej teorii procedury”³⁸. Kontekst prawnoprocesowy tworzy warstwę aksjologiczną, która stanowi dla prawomocności, jako instytucji prawa procesowego, najbliższe otoczenie aksjologiczne. Uzewewnętrznia się ono jako źródło jej podstawowych celów i wartości. Literatura dogmatyczno-prawna na ogół nie zajmuje się aksjologią procesu sądowego *explicite*, opracowuje natomiast rozmaite katalogi postępowania sądowego. Zasady te stanowią normatywne ujęcie wartości prawa procesowego i niektóre z nich mają związek bezpośredni lub pośredni z prawomocnością decyzji sądowych. Wartości procesowe mające bliższy związek z prawomocnością i wyrażone w postaci zasad procesowych to dla przykładu: zasada kontradiktoryjności i zasada śledcza, zasada dyspozycyjności i oficjalności, zasada równouprawnienia stron, zasada prawdy materialnej i formalnej, zasada sprawiedliwości, ekonomii procesowej, uczciwej gry procesowej, aktywności sądu i zasada bezstronności. Jeśli chodzi o tę ostatnią, to w literaturze są rozpowszechnione poglądy, że bezstronność jest cechą przypisywaną określonym procedurom. Formułuje się wiele wymagań, które warunkować mają

³⁷ B. Wojciechowski, *Rozpoznanie sprawy cywilnej w rozsądnym terminie. Uwagi na tle tworzenia europejskiego kodeksu postępowania cywilnego i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Teoretycznoprawne problemy integracji europejskiej*, Lublin 2004, s. 202.

³⁸ T. Chauvin, *Prawa stają się prawem: demokratyczne procedury w służbie wartości*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem: Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006, s. 190 i n.

bezstronność procedury. Z całą pewnością można do nich zaliczyć nakaz wysłuchania drugiej strony sporu, zakaz bycia sędzią we własnej sprawie, zasadę, że każdy ma równe prawo realizacji swoich interesów. Różne koncepcje argumentacji prawniczej przypisują bezstronności procedury podstawowe znaczenie. Istotny jest także fakt, że od bezstronności procedury odróżniana jest asymetria procedury. W związku z tym wyróżniane są dwie sytuacje. Z pierwszą mamy do czynienia wtedy, gdy procedura służy tylko realizacji reguł prawa materialnego (tzw. model klasyczny). W drugiej natomiast procedury pojmowane są jako autonomiczny sposób podejmowania decyzji w indywidualnych sprawach (model postklasyczny). W obu przypadkach legitymizacja decyzji jest oparta na jej sprawiedliwości, chociaż pojmowanej na różne sposoby. W pierwszym przypadku legitymizacja opiera się bądź to na samej zgodności rozstrzygnięcia z obowiązującą regułą prawa materialnego (sprawiedliwość legalna), bądź też dodatkowo na akceptacji treści samej takiej reguły (sprawiedliwość prawa materialnego). W modelu postklasycznym legitymizacja rozstrzygnięcia odwołuje się do wydania jej po przeprowadzeniu odpowiedniej procedury (sprawiedliwość proceduralna)³⁹. Podstawowymi wartościami procesowymi wyznaczającymi kryteria danej procedury są między innymi: udział obywateli w podejmowaniu decyzji; legitymizująca proces demokratyczna zgoda obywateli; działanie umożliwiające łagodzenie konfliktów; humanitaryzm procesu i poszanowanie w nim godności ludzkiej; ochrona życia osobistego; równe traktowanie stron postępowania; praworządność proceduralna, w tym ustanowienie odpowiednich działań mechanizmów funkcjonariuszy; racjonalność proceduralna, ujmowana jako rozumne postępowanie, które cechuje staranna, bezstronna i obiektywna analiza argumentów oraz uzasadnianie podejmowanych decyzji, równoznaczne z odrzuceniem arbitralności działania; prowadzenie procesu bez opóźnień, lecz również bez pośpiechu; dążenie do realizacji wskazanych wartości procesowych⁴⁰.

Na kanwie tych rozważań trzeba zauważyć, iż obecnie ulega zmianie rola sądu i sędziego. Stąd tak ważna rola sprawiedliwości proceduralnej w procesie sądowego stosowania prawa. Sędzia prowadzi dialog z prawodawcą. Ów dialog ma charakter szczególny. Istnieje ryzyko, że sędzia może wkroczyć na pole zastrzeżone dla prawodawcy politycznego. Sędzia musi brać pod uwagę otoczenie, w którym funkcjonuje i na tej podstawie lokalizować granice akceptowalnego konsensusu dla swojej działalności prawodawczej. Wzajemne relacje pomiędzy prawodawcą politycznym a sądowym można ocenić z punktu widzenia trzech płaszczyzn: funkcjonalnej, operacyjnej i właśnie proceduralnej. Perspektywa funkcjonalna łączy prawodawcę politycznego i sędziego — podkreśla, że ich powołaniem jest tworzenie prawa. Perspektywa operacyjna dotyczy metod działania, z kolei interesująca

³⁹ Z. Tobor, T. Pietrzykowski, *Roszczenie do bezstronności*, [w:] J. Stelmach (red.), *Filozofia prawa wobec globalizmu*, Kraków 2003, s. 152 i n.

⁴⁰ Z. Kmiecik, *Idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie administracyjnym (założenia teoretyczne i doświadczenia praktyki)*, Państwo i Prawo 1994, z. 10, s. 56.

nas perspektywa proceduralna dotyczy sposobu działania i ograniczeń. Perspektywa proceduralna i operacyjna wskazują na różnice w zakresie działalności prawodawcy politycznego i sędziego. Mianowicie dobry sąd wykazuje świadomość różnic pomiędzy swoim umocowaniem a mandatem prawodawcy politycznego⁴¹. Dobry sędzia opiera się na procedurze i orzeka w oparciu o sprawiedliwość proceduralną.

Większość kojarzy sprawiedliwość proceduralną z procesem sądowym. Postulat organizacji procesu na zasadach uczciwej i rzetelnej procedury (*fair trial*) zakłada sformułowanie zasad postępowania, co nie zawsze jest do pogodzenia z ideą „raczej pojednać niż sądzić”. Sędziowie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zdają się śledzić nie tylko procedury sądowe (od klasycznych do postklasycznych modeli procesu), lecz także tzw. procedury alternatywne. Ich orzeczenia mają wyraźnie orientację prospektywną. Dążność do osiągnięcia pożądanego efektu (zazwyczaj przez kompromis) świadczy o znajomości przez nich socjologicznej teorii konfliktów⁴². Orzeczenia TS wiążą w sprawie, w której zostały wydane, oczywiście z wyjątkiem tych orzeczeń, które stwierdzają nieważność danego aktu prawnego wtórnego. Jednak orzeczenia TSUE wywierają wpływ na kształt kolejnych orzeczeń, które są wydawane w podobnej sprawie. Wpływa na to również przyjęta procedura przy podejmowaniu orzeczeń. W przypadku orzeczeń sądu luksemburskiego nie mamy do czynienia z prostą aplikacją norm materialnoprawnych. Najpierw poszukiwana jest reguła ogólna, a następnie na jej uzasadnienie są przywoływane wcześniejsze orzeczenia, które wykazują podobieństwo. TS w Luksemburgu nie jest związany poprzednimi orzeczeniami. Wobec tego może przyjąć odmienną interpretację i zmienić dotychczas głoszone stanowisko. Trybunał Sprawiedliwości może również odmówić wydania orzeczenia wstępnego, jeżeli wcześniej wydał już orzeczenie w podobnej sprawie⁴³.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie odwołuje się *expressis verbis* do terminu „sprawiedliwość proceduralna”. Sąd luksemburski często używa określeń „prawo do sprawiedliwego procesu” lub „prawo do sprawiedliwej procedury”. Te określenia obejmują wszystkie elementy sprawiedliwej procedury. Niekiedy „prawo do sprawiedliwego wysłuchania” jest rozumiane jako równoznaczne „sprawiedliwej procedurze”. Czasami „prawo do sądu” jest używane zamiennie z „prawem do skutecznej kontroli sądowej” lub do „skutecznego środka ochrony prawnej”. Jednakże jeden element pozostaje niezmienny. Chodzi o to, że Trybu-

⁴¹ T.T. Koncewicz, *Bariery naszego myślenia o roli sądów (część I). Pomiędzy perspektywą uniwersalną, polską i europejską*, Palestra 2011, nr 9–10, www.tomasz-koncewicz.eu/.../Palestra-9-10-Bariery (dostęp: 5.04.2015).

⁴² Z. Brodecki, *Wpływ integracji europejskiej na sposób myślenia...*, s. 45.

⁴³ P. Kaczmarek, *Materiałne i proceduralne aspekty prawa. Wstęp do rozważań nad przejawami proceduralizacji w prawie europejskim*, [w:] J. Kaczor (red.), *Z zagadnień teorii i filozofii prawa. Teoria prawa europejskiego*, Wrocław 2005, s. 132.

nał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jako punkt wyjścia przyjmuje Konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁴⁴.

Sama idea sprawiedliwości proceduralnej w prawie unijnym jest odzwierciedlona w prawach i gwarancjach stosowanych na różnych etapach procedury sądowej, także w zdolności procedury do adaptacji do standardów normatywnych sprawiedliwości. Chodzi o to, aby sam proces decyzyjny uczynić bardziej sprawiedliwym. Punkt wyjścia stanowi dostęp do sprawiedliwości proceduralnej („prawo skutecznego dostępu” jako część składowa „prawa do sądu”). Po rozpoczęciu procedury będzie zawsze ona kształtowana w kontekście sprawiedliwości proceduralnej. Na tym etapie zwykło się mówić o organizacji/składzie sądu (ustanowionego przez prawo, niezależnego i bezstronnego) oraz przebiegu procedury (perspektywa praw podmiotowych i gwarancji proceduralnych). Dopiero połączenie tych rozrzuconych elementów składa się na pełny model sprawiedliwości proceduralnej w Unii Europejskiej, która jest oparta na rządach prawa. Idea sprawiedliwości proceduralnej bywa postrzegana jako wkład w zmianę perspektywy oraz zachęta do bardziej twórczego wykorzystania procedur. Ponadto sprawiedliwość proceduralna w prawie Unii Europejskiej jest ściśle związana z emancypacją jednostki⁴⁵. Dzięki prawu do rzetelnego/sprawiedliwego procesu jednostka staje się partycypatywna. Wszakże to na państwach i Unii Europejskiej ciąży obowiązek respektowania praw podstawowych. Istotna jest sama rola sędziego — bardzo często występuje w podwójnej roli. Mamy sędziego prawodawcę (precedens prawotwórczy/*de iure*) i sędziego stosującego prawo (precedens abstrakcyjny/*de facto*). Sędzia, który tworzy precedens prawotwórczy, musi brać pod uwagę ideę efektywności, mającą stanowić syntezę praworządności i racjonalności. W samym procesie stosowania prawa sędziowie mają obowiązek orzekać sprawiedliwie⁴⁶.

Przejawem sprawiedliwości proceduralnej jest działalność sądu luksemburskiego, a także nagły rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów (ADR).

Współcześnie procedury stopniowo usamodzielniają się w procesie integracji europejskiej oraz funkcjonują niejako poza prawem materialnym. Istotna wydaje się również rola polityki w zakresie zwłaszcza nowych procedur, które zostały już przyjęte po traktacie lizbońskim. W związku z proceduralizacją prawa, w tym proceduralizacją prawa unijnego, powstaje kwestia wartości charakterystycznych dla procedur unijnych i ich roli. Aksjologia procedur Unii Europejskiej jest proble-

⁴⁴ T.T. Koncewicz, *Poszukując modelu sprawiedliwości proceduralnej w prawie wspólnotowym. Mit czy rzeczywistość?*, Warszawa 2009, s. 22.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 130–133.

⁴⁶ Z. Brodecki, T.T. Koncewicz, „*Wspólnota rozumności*” w Trybunale Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Rozumność rozumowań prawniczych*, Warszawa 2008, s. 131–134.

mem złożonym, który może być rozpatrywany na wielu płaszczyznach. Dotychczas nie stworzono wyczerpującego katalogu wartości, na których opierałby się system prawny i polityczny UE. Z jednej strony wspólne wartości o charakterze materialnym nie są dla wszystkich do przyjęcia. Z drugiej zaś legitymizacja systemu opartego na prawie, instytucjach i procedurach jest niewystarczająca. Na przykład dla J. Derridy same procedury prawne, choćby najdoskonalsze, nie są wystarczające⁴⁷. Prawu przeciwstawia on sprawiedliwość. Jest to jedyne pojęcie, które nie podlega dekonstrukcji. W związku z tym tak ważna wydaje się problematyka aksjologii proceduralnej w prawie Unii Europejskiej.

AXIOLOGY OF THE EUROPEAN UNION PROCEDURES. AN OUTLINE OF THE PROBLEM

Summary

The paper focuses on three aspects of axiology European Union procedures. This article indicates:

- 1) the dignity of the procedural, which is associated with human rights;
- 2) procedural rationality associated with the process of law-making and decision-making;
- 3) procedural justice, combined with the process of applying the law.

⁴⁷ L. Koczanowicz, *Wspólnota i emancypacje. Spór o społeczeństwo postkonwencyjonalne*, Wrocław 2005, s. 141–142.