

JOANNA HELIOS
Uniwersytet Wrocławski

SOLIDARNOŚĆ I DOBRO WSPÓLNE —
KILKA UWAG W KONTEKŚCIE ROZWAŻAŃ
O METODACH ROZWIĄZYWANIA SPORÓW
MIĘDZYPAŃSTWOWYCH
NA PRZYKŁADZIE UNII EUROPEJSKIEJ

Czy solidarność i dobro wspólne mogą stanowić uniwersalną metodę rozwiązywania sporów międzypaństwowych na płaszczyźnie unijnej?

Na powyższe pytanie, pozornie banalne, nie ma jednoznacznej odpowiedzi. Niewątpliwie solidarność i dobro wspólne stanowią wartości, w oparciu o które można budować wspólnotę państw na płaszczyźnie międzynarodowej i tym samym niwelować spory między nimi. Przykładem jest Unia Europejska i wchodzące w jej skład państwa członkowskie. Wartością UE jest przecież między innymi godzenie i bilansowanie interesów państw, dobra wspólnego, wartości wspólnych z koniecznością utrzymania elementów specyficznych dla państw. Europa — mimo pewnych sporów doktrynalnych — jawi się jako wspólny projekt, oparty na dążeniu do dialogu, współpracy i solidarności¹. Pokazanie Europejczykom wspólnych dla nich wartości stało się jednym z celów polityki UE. Podpisując Deklarację o tożsamości europejskiej w 1973 roku, dziewięciu ministrów spraw zagranicznych ówczesnej Wspólnoty, dywagując nad przyszłością Europy celem wskazania jej miejsca we współczesnym świecie, przypomniało, że w przeszłości państwa mogły prowadzić spory, ale obecnie ich współpraca jest konieczna do przetrwania cywilizacji².

¹ Z. Brodecki, T.T. Koncewicz, *O suwerenności, prawie europejskim i wyzwaniu zmiany*, <http://oapp.pl/wp/wp-content/uploads...ie-europejskim-i-wyzwaniu-zmiany> z 30 stycznia 2013 roku.

² B. Kuźniak, M. Żywioł, *Polityczne i prawne aspekty budowania tożsamości europejskiej*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe — granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Genowefie Grabowskiej*, red. B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka, Katowice 2009, s. 300.

W związku z powyższym w opracowaniu wskazano na:

- po pierwsze: dobro wspólne jako wyraz solidarności;
- po drugie: rolę dobra wspólnego na płaszczyźnie międzynarodowej;
- po trzecie: solidarność jako zasadę lojalnej współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi.

I

W rozumieniu słownikowym solidaryzm jest sprowadzany do założenia, że społeczeństwo stanowi układ współzależnych części, wręcz organizm, który do 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 wspierać się dla wspólnego dobra³.

Pojęcie solidaryzmu funkcjonuje w papieskiej nauce Kościoła. Koncepcja dobra wspólnego i organicznej struktury społeczeństwa pozwoliła papieżowi Leonowi XIII, jako pierwszemu następcy Świętego Piotra, sformułować zasadę solidaryzmu społecznego. Brzmi ona następująco: „wszystkie warstwy społeczne są dla siebie niezbędne i wspólnie działają na rzecz *bonum commune*”. Solidaryzm społeczny rozumiany na sposób katolicki eliminował z kolei walkę klas⁴.

Przejdźmy teraz do odpowiedzi na pytanie, jakie są wizje solidaryzmu w wymiarze międzynarodowym. O ile naturalnym punktem odniesienia dla idei solidarystycznych było państwo narodowe, o tyle ich twórcy adaptowali do nich wcześniejsze wizje społeczeństwa globalnego. Przyjmuje się, że na każdym pokoleniu spoczywa dług wobec poprzedniej generacji, który polega na przekazaniu jej spuścizny. Podobna zależność zachodzi między narodami, których dorobek kulturowy, ekonomiczny jest znaczny, a tymi, które pozostają w stosunku do nich 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 ustanowienia pokoju jako celu nadrzędnego miało być prawo, stanowione na podstawie porozumienia zainteresowanych stron, które dobrowolnie przyjmowały na siebie zobowiązania. Owo prawo zatem nie było efektem sformalizowania reguł istniejących wcześniej, będących częścią prawa narodów o prawnonaturalnej proveniencji, lecz wyrazem wspólnej woli suwerennych państw⁵.

³ *Szkolny słownik wiedzy o społeczeństwie*, red. Ł. Wordliczek, Kraków 2008, s. 281.

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

⁵ E. Popławska, *Z dziejów solidaryzmu we Francji — geneza idei i praktyki politycznej*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 4, s. 51.

W wymiarze wewnętrznym (państwowym) natomiast dla demokratycznego państwa „jego ontologiczną podstawą jest dobro wspólne i zasada solidarności”. „Jednostkowa i grupowa świadomość dobra inicjuje wspólnotę społeczną”. Solidarność ma kolosalne znaczenie dla dobra wspólnego i podobnie jak dobro wspólne inicjuje powstanie wspólnoty⁶. Solidarność jako wartość etyczna powinna być rozumiana tak, że poszczególni ludzie akceptują przekonanie, iż bez wspólnego działania nie osiągną w pełni albo wcale swych partykularnych oraz ogólnych celów — wiedzą, że tylko zgodne współdziałanie, oparte na wzajemnym porozumieniu co do sposobów działania, pozwoli stawiane cele osiągnąć. Skoro ludzie akceptują koncepcję dobra wspólnego jako cel swych działań, to zarazem opowiadają się za etyczną wartością solidarności. Solidarność jako wartość oraz zgodne współdziałanie jednostek, które tę wartość realizują — są to warunki urzeczywistniania dobra wspólnego i zarazem warunki zaistnienia wszelkiego rodzaju społeczności⁷.

Zasada dobra wspólnego jest obecna w systemach konstytucyjnych państw europejskich, funkcjonuje bowiem jako element składowy koncepcji państwa prawa. Przyjmując, że Unia Europejska jest szczególnego rodzaju wspólnotą prawa, która wyrosła na bazie idei rządów prawa, należy wywnioskować, iż zasada dobra wspólnego jest również obecna w systemie europejskim. Myślenie w kategoriach dobra wspólnego, zaadaptowane do potrzeb Wspólnoty, wymaga konsekwentnego przyjmowania założenia, że na poziomie Wspólnoty można realizować dobro wspólne, w którym — pod względem zarówno materialnym, jak i politycznym — uczestniczą nie tylko instytucjonalni aktorzy integracji, lecz nade wszystko jednostki — obywatele UE. Często zatem dobro wspólne definiuje się w procesie szukania kompromisu pomiędzy trzema podmiotami wspólnoty prawa: państwami, wspólnotą i jednostkami⁸.

Pojęcie dobra wspólnego jest jedną z najtrudniejszych do wyjaśnienia koncepcji w dziejach politycznych człowieka⁹. Jego istotne i najgłębsze wymiary nie mogą zostać ujęte w precyzyjne kategorie doktrynalne. Pojęcie i zasada dobra wspólnego są nie tylko przedmiotem sporu: dla wielu jest to pusta formuła, której w przeszłości często nadużywano w celu ukrycia przestępczych działań rządów. Współcześnie ta formuła bywa nadużywana w celach propagandowych.

⁶ W. Kaczocha, *Demokracja proceduralna oraz republikańska*, Poznań 2004, s. 129.

⁷ *Ibidem*, s. 130–132.

⁸ O. Hołub-Sniadach, *Dobro wspólne jako wyraz zasady solidarności*, [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2009, s. 22.

⁹ Na przykład dla katolickiej nauki społecznej niezmiennie istotne stało się zaprezentowanie przez papieża definicji prawa w oparciu o kategorię dobra wspólnego. Prawo wedle papieża Leona XIII „nie jest czym innym, jak rozporządzeniem wydanym przez prawowitą władzę odpowiednio do zasad rozsądku, a ku ogólnemu dobru”. Tym samym Leon XIII wywodził, że stanowienie praw powinno nie tylko odpowiadać zdrowemu rozsądkowi, ale również służyć *bonum commune*. Dla autora Encykliki prawowita jest jedynie ta władza, która pochodzi od Boga i dlatego chrześcijanie będą jej posłuszni. M. Sadowski, *op. cit.*, s. 517.

Co do samego terminu „dobro wspólne” można podać wiele jego równoważnych desygnatów: dobro powszechne, dobro pospólne, pożytek ogółu, dobro społeczne, wspólny interes, wspólny pożytek, szczęście ogółu, interes ogółu, ogólny dobrobyt. Są też glosy, że takie pojęcia, jak cnota obywatelska, duch publiczny, służba publiczna czy duch obywatelski określają pewne elementy tego, co wcześniej było zawarte w pojęciu dobra wspólnego. Za udowodniony należy przyjąć pogląd, że kwestia treści dobra wspólnego sięga korzeniami początków życia społecznego¹⁰.

Tomasz z Akwinu dobro wspólne odnosił do celu ustawy. Jego zdaniem ustawa ma na celu dobro wspólne, natomiast wszelki nakaz dotyczący jakiejś partykularnej sprawy o tyle ma znaczenie prawa, o ile ma na celu dobro wspólne. Ukierunkowanie na dobro wspólne należy do definicji ustawy. Racja i sens ustawy nie spoczywają na dobru indywidualnym, grupowym, partykularnym, lecz wspólnym. Nie jest ono jakimś dobrem ponadosobowym, oderwanym od jednostek dobrem kolektywnym, lecz specyficznym, wspólnym dobrem, umożliwiającym wszystkim osiągnięcie celu wpisanego w naturę ludzką. Dobro wspólne nie jest oderwane ani izolowane od dobra jednostek — jest natomiast nadrzędne wobec dobra jednostkowego. Dzieje się tak, gdyż osiągnięcie celów wpisanych w naturę jednostek jest możliwe tylko przez udział w życiu społecznym: dobro wspólne to nie suma dóbr jednostkowych, lecz dobro je wyprzedzające. Wobec tego ukierunkowanie ustawy na dobro wspólne sprawia, że ustawa jest sprawiedliwa i obowiązuje w sumieniu. Nakładanie ustaw uciążliwych, niesłużących „pożytkowi wspólnemu” jest sprzeczne z dobrem wspólnym. Stanowienie prawa zatem należy do tego, kto kieruje ku dobru wspólnemu. Może to być wielość osób, może to być jednostka występująca w imieniu tej wielości. Aktualności definicji dobra wspólnego Tomasza z Akwinu możemy doszukiwać się w stwierdzeniu, że dobro wspólne jest celem działań władzy publicznej. Ustawy však ogłasza się dla dobra wspólnego, a z chwilą ogłoszenia zaczynają one „żyć własnym życiem”. Dobro wspólne to nadal ich *telos*, one teraz mają faktycznie służyć dobru wspólnemu — przez ich stosowanie w urzędach i sądach. Władza wykonawcza i sądownicza nie ma prawa stawiać własnego wyobrażenia dobra wspólnego wyżej niż ustawę. Władza wykonawcza i sądownicza nie może stracić z oczu dobra wspólnego nakreślonego przez ustawę¹¹.

Dobro wspólne było różnorodnie definiowane i interpretowane na przestrzeni dziejów. Rozważania o nim traktujące pojawiają się już w filozofii życia społecznego. Wielość terminów opisujących to, co powszechnie dobre, potęguje trudności

¹⁰ M. Sadowski, *Godność człowieka i dobro wspólne w papieskim nauczaniu społecznym (1878–2005)*, Wrocław 2010, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, E-monografie, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, s. 81–84.

¹¹ R. Sobański, *Dobro wspólne w definicji ustawy Tomasza z Akwinu*, [w:] *Prawo a wartości. Księga Jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, red. I. Bogucka, Z. Tobor, Kraków 2003, s. 259 nn.

definityjne. Oprócz już przytoczonych znaczeń kategorii dobra wspólnego używa się również, opisując tak różnorodne dobra, jak: urządzenia użyteczności publicznej, wzrost gospodarczy czy też czyste środowisko. Takie rozumienie dobra publicznego jest doktrynalnie względnie neutralne. Nieco inaczej jest w wypadku dobra wspólnego, którego definicja przysparza zazwyczaj o wiele większych trudności, gdyż jego rozumienie to pochodna wyobrażeń o relacjach jednostka–państwo (dobra jednostki–dobrobyt wspólnoty). W filozofii polityki natomiast wyróżnia się materialne i formalne rozumienie dobra wspólnego. Zgodnie z rozumieniem materialnym istotę dobra wspólnego stanowią wspólne intencje, zamierzenia i cele, o których treści decyduje zbiorowa decyzja członków wspólnoty. Zgodnie z drugim rozumieniem — formalnym (proceduralnym) — realizacja dobra wspólnego polega w praktyce na zapewnieniu w życiu społecznym korzyści płynących z dobrowolnej współpracy. Jest to współpraca niezależna od wspólnych intencji, zamierzeń i celów¹².

Określenie wspólnego dobra opisuje cel lub przedmiot polityki¹³, który jest w interesie każdego członka społeczeństwa. Największa trudność w zastosowaniu tego pojęcia powstaje z tego powodu, iż istnieje niewiele rzeczy, które są równie korzystne i oznaczają jednakowy koszt, jaki musi ponieść każdy członek społeczeństwa. Polityk twierdzący, że działa raczej dla wspólnego dobra niż ze względu na partykularne interesy, nawet, gdy interes ten jest uzasadniony, może zyskać większą wiarygodność¹⁴.

Pojęcie dobra wspólnego może być w filozofii, polityce i ideologii używane na co najmniej trzech płaszczyznach — jako przydatne do określenia: relacji między jednostkami, zależności między jednostką a społecznością, w której żyje, oraz koncepcji państwa. Jest to, powtórzmy, pojęcie obciążone znacznym bagażem znaczeniowym i ideologicznym. Wobec tego bywa używane w wielu różnych kontekstach i znaczeniach. Niewątpliwie jednak nabiera sensu przy rozważaniu odniesień między dobrem jednostkowym a dobrem społeczności, w której jednostka funkcjonuje. Dobro wspólne nie jest także kategorią niezmienną, co oznacza, że w treści tego pojęcia może dokonywać się poważna zmiana, uzależniająca treść od kontekstu historycznego i społecznego. Może się również wydawać, że kategoria dobra wspólnego ponad wszelką wątpliwość jest kategorią niezdeterminowaną przez państwo — jego typ czy też sposób sprawowania władzy. Próby regulowania zakresu dobra wspólnego zatem również nie mogą zostać uwięzione powo-

¹² R. Proszak, *Rzecz o sprawiedliwości. Komunitarystyczna krytyka współczesnego liberalizmu amerykańskiego*, Kraków 2004, s. 175 nn.

¹³ Na przykład w polityce deliberacja wzajemna bywa traktowana jako dobro wspólne. Jej celem jest minimalizowanie różnic zdań. Gdy nie można tego osiągnąć, deliberacja powinna sprzyjać temu, by ludzie akceptowali poglądy innych w duchu „wzajemnego szacunku”. I. Shapiro, *Stan teorii demokracji*, Warszawa 2006, s. 30 nn.

¹⁴ D. Robertson, *Słownik polityki*, Warszawa 2009, s. 79–80.

dzeniem. Także próby proceduralnego ujęcia jego sensu mogą sprowadzić dobro wspólne do „pustej formuły”¹⁵.

Samo pojęcie dobra wspólnego może być dekodowane zarówno na gruncie języka prawnego i języka prawniczego, jak i na podstawie aksjologicznej. W pierwszym zakresie występują takie pojęcia — na co już zwracano uwagę — jak: dobro publiczne, interes publiczny, interes społeczny, cele publiczne, cele społeczne, itp. Pojęć tych nie można traktować jako synonimów. Mimo że mieszczą się w pojęciu dobra wspólnego, to nie są z nim tożsame. Pojęcie dobra wspólnego w ujęciu aksjologicznym natomiast należy odczytywać nieco inaczej. Doczekało się ono rozwinięcia w chrześcijańskim systemie wartości. W stosownych dokumentach Kościoła, np. Soboru Watykańskiego II, pojęcie dobra wspólnego omawiane jest w oderwaniu od konkretnego systemu prawa. Łączy się je z godnością, która przysługuje każdej osobie ludzkiej niezależnie od obowiązującego prawa¹⁶.

Do rewolucji francuskiej dobro wspólne, zwane też powszechnym, było uważane za jeden z dwóch głównych — oprócz bezpieczeństwa obywateli — celów państwa. Rozpowszechnienie przez rewolucję francuską kategorii interesu publicznego, czy później w państwach tzw. bloku socjalistycznego interesu społecznego, spowodowało niemal całkowite zapomnienie nauki o dobru wspólnym¹⁷. W zależności od pojmowania dobra wspólnego pojawiają się także różne podejścia do zagadnienia państwa i prawa oraz do katalogu praw jednostki. Należy dodać, że brakuje ogólnej definicji dobra wspólnego, także w ustroju demokratycznym. Dobro wspólne bywa traktowane jako przedmiot sprawiedliwości społecznej. Można też zauważyć, że pojęcie dobra wspólnego jest używane w socjologicznych teoriach organizacji oraz w nauczaniu społecznym Kościoła katolickiego. W dość szerokim rozumieniu dobro wspólne (*bonum commune*) bywa określane jako cel prawa bądź państwa. Jednakże dobro wspólne jest także postrzegane jako coś różnego od poszczególnych celów państwa, czyli od konkretnych jego zadań w zakresie obronności, polityki, szkolnictwa czy zabezpieczenia społecznego. Ma ono bowiem ujmować ideę zadowalającego stanu współżycia oraz pomyślności wszystkich członków społeczności. Szczególne znaczenie dla zrekonstruowania rozumienia konkretnego dobra ogólnego ma relacja między owym dobrem a jednostką. Nie ma przy tym jakiejś nieziennej reguły określającej relacje między jednostką i wspólnotą. Powszechnie podkreśla się znaczenie społeczno-politycz-

¹⁵ A. Młynarska-Sobaczewska, *Państwo jako dobro wspólne — czy obywatele muszą być altruistami?*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga Jubileuszowa dedykowana Prof. Januszowi Trzczińskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 131.

¹⁶ W. Łączkowski, *Godność człowieka a prawa ekonomiczne i socjalne. Księga Jubileuszowa wydana w piętnastą rocznicę ustanowienia Rzecznika Praw Obywatelskich*, Warszawa 2003, s. 38–39.

¹⁷ K. Complak, *Normy pierwszego rozdziału Konstytucji RP*, Wrocław 2007, s. 47.

nych poglądów prawotwórcy w tym zakresie¹⁸. Dobro wspólne za punkt wyjścia bierze rozróżnienie między jednostką podporządkowaną wspólnocie (obywatelem) a osobą pojmowaną jako wartość sama w sobie. Dobro wspólne wyraża wolę moralną jednostek i jest wartością wpisującą się w całościowy ogląd świata. Zakłada ono wyobrażenie o człowieku, o jego stosunku do społeczeństwa i do jego ideałów. Gdy odwołujemy się przez dobro wspólne do stosunków międzyludzkich, to wzywamy do urzeczywistnienia wzorca etycznego. Dobro wspólne jednocześnie wyodrębnia i uogólnia stosunek człowieka do społeczności — jest lub powinno być atrybutem każdej normy prawnej. Nie stanowi jednak sumy wszystkich dóbr indywidualnych ani nie oznacza zbiorowej potrzeby. Jest ono połączeniem wszystkich jednostkowych dóbr ludzi z ich dobrem zbiorowym¹⁹.

W literaturze dobro wspólne bywa traktowane jako racja istnienia wszelkich władz publicznych. Wyrażany jest pogląd, iż jednostka, rodzina, organizacje społeczne nie są w stanie same z siebie osiągnąć pełnego rozwoju. Instytucje życia politycznego mają na celu udostępnienie ludziom różnego typu niezbędnych dóbr — materialnych, kulturalnych, moralnych i duchowych — pozwalających jednostkom i niższym wspólnotom zorganizowania społecznego pełniej realizować własne potrzeby. Obowiązek odpowiedzialności za realizację dobra wspólnego należy zatem uznać za podstawową rację istnienia państwa. Państwo, uwzględniając dobro wspólne, ma stworzyć podstawy porządku prawnego, zapewnić — w ramach swoich kompetencji — funkcję kontrolującą i porządkującą, troszczyć się o prawa jednostek, dobra materialne i właściwy poziom życia wszystkich obywateli. Dobro wspólne wymaga jednakże odpowiedzialnego działania również ze strony wszystkich jednostek. Jako kategoria konstytucyjna ma więc ono wymiar wielokierunkowy i jest wieloznaczne²⁰. Dotyczy nie tylko samej koncepcji państwa, ale i relacji jednostka–wspólnota²¹. Owa relacja bywa sporna, czego przykładem jest konflikt: liberalizm–komunitaryzm.

¹⁸ J. Oniszczyk, *Liberalizm. Dobro wspólne w demokracji liberalnej*, [w:] *Współczesne państwo w teorii i w praktyce. Wybrane elementy*, red. J. Oniszczyk, Warszawa 2008, s. 177–182.

¹⁹ K. Complak, *O bardziej prawidłowe pojmowanie konstytucyjnego pojęcia „dobro wspólne”*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 30–31.

²⁰ Zasada dobra wspólnego przenosi na grunt prawa konstytucyjnego i rozważań ustrojowych konstrukcję filozoficzną wypracowaną od czasów Arystotelesa. Zasada dobra wspólnego wyklucza „tyranię większości” czy też traktowanie państwa jako dobra określonej grupy. Niektóre zasady ustrojowe, w szczególności podziału władzy, decentralizacji i dostępu na jednakowych zasadach do służby publicznej, mogą być uznane za implikacje zasady dobra wspólnego. Zasada dobra wspólnego wyklucza zarazem etatyzm i centralizm, a zakłada jak najdalej idące współuczestnictwo obywateli w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Największą rolę dobro wspólne natomiast odgrywa jako wartość, którą muszą — nierzadko w konflikcie z innymi wartościami i zasadami konstytucyjnymi — kierować się ustawodawca i interpretatorzy prawa. H. Izdebski, *Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2007, s. 48.

²¹ M. Zubik, *Refleksje nad „dobrem wspólnym” jako pojęciem konstytucyjnym*, [w:] *Prawo a polityka*, red. M. Zubik, Warszawa 2007, s. 394–396.

W sporach pomiędzy liberałami a komunitarystami uwypuklony jest konflikt dobra wspólnego z prawami jednostki. Doktryna komunitaryzmu dostarcza istotnych przykładów, że w wielu wypadkach dobro wspólne może okazać się czymś ważniejszym niż prawa jednostki i neutralność państwa. Nie wdając się w szczegółowe opisy założeń doktryny liberalnej i komunitarystycznej, można zauważyć, że rozstrzygnięcia w kwestii prawa jednostki a dobro wspólne nie mogą być rozstrzygnięciami mechanicznymi, lecz muszą zostać oparte na starannym i równoważnym procesie ważenia argumentów „za” i „przeciw”²². Dobro jednostki i dobro wspólne nie mogą być postrzegane w spolaryzowany sposób. Równoważenie wynikających z nich interesów powinno być nicią przewodnią wysiłków polityków i legislatorów²³. Warto w tym miejscu przytoczyć słowa L. Morawskiego:

Chodzi zatem o to, by zasady ustroju liberalno-demokratycznego interpretować w kontekście zasad etosu wspólnoty i zasad międzyludzkiej solidarności, a nie, aby jedne drugim przeciwstawiać. Nie jest to zadanie łatwe, ale nie jest to też zadanie beznadziejne, jeśli w naszych wysiłkach, by pogodzić prawa jednostki z dobrem wspólnym, będziemy się kierować rozumem a nie fanatyzmem. Tylko bowiem w ten sposób obronimy prawo każdego człowieka do osobistej wolności, gdy będziemy w stanie obronić jego nie mniej ludzkie prawo do bycia z innymi i liczenia na ich wsparcie we wspólnych próbach uczynienia naszego życia lepszym²⁴.

Warto w tym miejscu odnieść się do republikańskiej wizji państwa, czyli państwa, dla którego największą wartością jest dobro wspólne wszystkich obywateli. Państwo kieruje się ideą dobra wspólnego, rozumianego jako materialna koncepcja dobrego życia, która ma dostarczać kryterium do oceny indywidualnych preferencji. Jednostka jest zawsze usytuowana w konkretnych praktykach społecznych, gdyż zdolność wyboru własnej koncepcji dobra może wykształcić się jedynie w określonej wspólnocie. Wspólnota natomiast może istnieć dzięki polityce dobra wspólnego. Państwo, które kieruje się ideałami republiki, ma obowiązek troski o dobro wspólne i z tego względu może nakazywać lub zakazywać wielu rzeczy²⁵. Wizja republikańska zakłada zatem, że społeczeństwo powinno stanowić wspólnotę skupioną wokół pewnych łączących je wartości, zwanych cnotami republikańskimi, jak patriotyzm, solidaryzm, empatia, szacunek wobec tradycji, religii, wspieranie zdolności do samoorganizacji, do skupiania się wokół wspólnych ideałów, do poświęcania się dla innych ludzi. Jest to konkretna propozycja wyjścia z impasu, którym również została dotknięta Unia Europejska. Wizja ta stanowi przeciwwagę dla

²² L. Morawski, *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*, Warszawa 1999, s. 146–147.

²³ C. Mik, *Zbirowe prawa człowieka*, Toruń 1992, s. 237.

²⁴ L. Morawski, *op. cit.*, s. 147.

²⁵ R. Wonnicki, *Spór o demokratyczne państwo prawa. Teoria Jürgena Habermasa wobec liberalnej, republikańskiej i socjalnej wizji państwa*, Warszawa 2007, s. 80–81.

skutkującej alienacją jednostki liberalnej wizji państwa oraz wyznacza kierunek, w którym społeczeństwo powinno podążać. Republikańska wizja państwa daje nadzieję, że jednak jako społeczeństwo możemy wspólnie zrobić coś pożytecznego dla naszego własnego dobra i dla rozwoju następnych pokoleń²⁶.

Można powiedzieć, że dobro wspólne jest wartością publiczną i prywatną równocześnie. Prywatną w aspekcie świadomościowym, albowiem to poszczególni ludzie obmyślają wartości dobro konstytuujące oraz pojedynczy ludzie mogą je akceptować — tak jest również z powinnościami z dobra wspólnego wypływającymi, które obligują poszczególne jednostki do odpowiedniego działania. Oczywiście w kontekście dobra wspólnego pojawia się pytanie o relacje między życiem prywatnym ludzi a ich działalnością publiczną, czyli o relację sfera publiczna–sfera prywatna²⁷. Z uwagi na ramy opracowania owo zagadnienie relacji publiczne/prywatne w kontekście dobra wspólnego zostaje pominięte.

W naukach ekonomicznych pojęcie dobra wspólnego budzi wiele sporów i jest definiowane w rozmaity sposób. Klasyczna definicja dóbr wspólnych mówi, że w przeciwieństwie do dóbr prywatnych i klubowych są to dobra, które spełniają dwa warunki:

— niekonkurencyjności — fakt, że pewni ludzie korzystają z określonych dóbr, nie wyklucza możliwości, by korzystali z nich inni;

— niedystrybutywności — dóbr tych zasadniczo nie można podzielić między różnych ludzi.

Dobrem wspólnym w tym sensie są na przykład: powietrze, zasoby morskie czy leśne. Definicja dóbr wspólnych odnosi się nie tylko do dóbr materialnych, lecz także do dóbr idealnych²⁸.

II

Pojęcie dobra wspólnego podlega subiektywistycznej interpretacji. W myśl tej interpretacji pojęcie dobra wspólnego definiuje się poprzez odwołanie do jego znaczenia dla danej wspólnoty. Dobrem wspólnym w tym rozumieniu nazywane jest każde dobro, które na mocy decyzji danej wspólnoty staje się dobrem dostępnym i przeznaczonym dla wszystkich. Wspólność dóbr może mieć różny zasięg. Wyróżniamy dobra: lokalne, regionalne, narodowe i wreszcie dobra całej wspólnoty międzynarodowej. Te ostatnie możemy nazwać dobrami globalnymi.

²⁶ J. Potrzeszcz, *Jaka Konstytucja dla Polski? (artykuł recenzyjny Konferencji Konstytucyjnej Prawa i Sprawiedliwości: „O nowoczesną Konstytucję Rzeczypospolitej w 15 lat po uchwaleniu Konstytucji RP”)*, „Prawo i Więzy” 1, jesień 2012, s. 73–74.

²⁷ W. Kaczocha, *op. cit.*, s. 134.

²⁸ L. Morawski, *Suwerenność i prawo międzynarodowe — od prawa państw do prawa ludów*, „Forum Prawnicze” styczeń 2011, s. 25–26.

Jeśli uwzględnimy zasięg terytorialny wspólności dóbr, to możemy powiedzieć, że w jednym ze swoich wymiarów globalizacja polega właśnie na tym, że coraz szersza kategoria dóbr przestaje stanowić tylko dobra lokalne czy nawet dobro narodowe i staje się dobrem wspólnym całej społeczności międzynarodowej. Ochrona dóbr wspólnych przekracza dzisiaj granice państw narodowych i jawi się jako jedno z najważniejszych przedmiotów regulacji prawa międzynarodowego. Przecież jeśli przyjmujemy, że istnieją dobra wspólne, to przyjmujemy również, że muszą być wspólne reguły, zasady, potem instytucje. Prawo międzynarodowe chroni dobra wspólne społeczności międzynarodowej²⁹.

Pojęcie dobra wspólnego znajduje zastosowanie na różnych poziomach. Wyodróżniane jest narodowe dobro wspólne (służą mu instytucje danego państwa), wspólne dobro kontynentalne, a nawet dobro ogólnoswiatowe. Trzeba zaznaczyć, że dobro ogólnoswiatowe nie jest traktowane jako suma poszczególnych państw. Elementy dobra ogólnoswiatowego to w szczególności powszechny pokój i bezpieczeństwo, dobrobyt wszystkich państw, rozumiany jako zaspokojenie wszystkich potrzeb ich obywateli. Do dobra wspólnego o charakterze ogólnoswiatowym zaliczany jest także proporcjonalny i zindywidualizowany rozwój kulturalny wszystkich narodów. Na tym tle dobro wspólne bywa traktowane jako zasada etyczna światowego ładu gospodarczego. Nieco generalizując, można by orzec, iż służba dobru wspólnemu powinna być celem istnienia ugrupowań integracyjnych. Mówiąc o ugrupowaniach integracyjnych, trzeba wskazać na Unię Europejską — nie może ona stanowić jedynie struktury geograficznej lub gospodarczej, ale powinna być także porozumieniem kulturowym³⁰.

Dlatego też dobro wspólne odgrywa niezmiernie ważną rolę na płaszczyźnie szeroko rozumianego prawa międzynarodowego. Przecież najbardziej odpowiednim odniesieniem dla dobra wspólnego, jeśli ma ono być odnalezione, jest społeczność międzynarodowa³¹. Główną funkcją prawa międzynarodowego jest regulowanie stosunków zewnętrznych państw. W dzisiejszych czasach coraz częściej jest widoczna reglamentacja oraz kształtowanie stosunków wewnętrznych państw. W dobie procesów integracyjnych i globalizacyjnych nie wszystkie stosunki międzyludzkie zamykają się w obrębie jednego państwa. Państwa utrzymują z sobą stosunki bardzo różnorodne, pod względem treści, jak i formy. To one są podstawą współpracy międzynarodowej i działania — bądź jego zaniechania — na rzecz dobra wspólnego. Sam rozwój stosunków, ich intensyfikacja, wzrastająca internacjonalizacja jest wynikiem obiektywnych praw rozwoju społecznego, ale i zagrożeń, wielu poważnych sporów³². We współczesnych warunkach

²⁹ *Ibidem*, s. 26–27.

³⁰ G. Kulik, *Zasady etyczne gospodarki światowej*, „Filozofia i Etyka Społeczna” www.kns.gower.pl/filozofia/mgr_2.htm, dostęp: 13 lutego 2013 r.

³¹ K. Complak, *O bardziej prawidłowe pojmowanie...*, s. 32.

³² S. Stadniczenko, *Dobro wspólne zwornikiem prawa międzynarodowego*, [w:] *Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe...*, s. 534.

rosną wzajemne powiązania między państwami o różnym charakterze i różnym splocie współzależności. Współdziałanie państw często jest ujęte w trwałe formy organizacyjne, prowadzi do tworzenia instytucji o charakterze ponadnarodowym. Podkreślimy ponownie, iż najlepszym przykładem jest Unia Europejska³³. Wobec tego powszechne dobro wspólne nie może być w obecnych czasach utożsamiane z pomyślnością pojedynczego narodu. Instytucje powołane do działania na rzecz dobra wspólnego muszą przyjąć, że zasada ta ma bardzo szerokie zastosowanie i powinna dotyczyć wszelkich programów, planów, decyzji oraz łączyć się z zasadą zrównoważonego rozwoju w sferze międzynarodowej oraz wewnątrz poszczególnych państw³⁴.

Dobro wspólne to suma tych warunków życia społeczno-polityczno-gospodarczego, które pozwalają grupom ludzkim bądź poszczególnym ich członkom na pełniejsze i szybsze osiągnięcie własnej doskonałości, rozwoju, człowieczeństwa³⁵.

Dobro wspólne musi opierać się na wartościach oraz normach, które należy osiągnąć przez ponadkulturowe porozumienie. To polityka uznawania jednostek i kultur jest rdzeniem dobra wspólnego, a realizacja owego dobra może następować tylko w wypadkach zapewnienia pokoju światowego³⁶.

Jurisprudencja i organy stosujące prawo UE nie znajdują jednoznacznego określenia dla koncepcji dobra wspólnego, tak jak zostało to uczynione w wypadku zasady pierwszeństwa UE czy zasady stosowania i skutku bezpośredniego. Sam Trybunał Sprawiedliwości UE w procesie interpretacyjnym stosuje następujące zwroty: dobro wspólne, dobro powszechne, dobro interesu publicznego³⁷. Samo dobro wspólne, zgodnie z intencją „ojców założycieli”, miało być połączeniem zbiorowego interesu (politycznego i ekonomicznego) ze wspólnymi wartościami, będącymi aksjologicznym zapleczem UE. Jego podstawy zostały zawarte w traktatach konstytuujących Wspólnoty Europejskie, a następnie Unię Europejską. Istnieją trudności z przeniesieniem pojęcia dobra wspólnego na grunt praktyki. Podstawowy problem polega na tym, iż bieżące określenie pojęcia dobra wspólnego w kontekście europejskim nie jest możliwe, albowiem każde państwo chce realizować w pierwszej kolejności własne interesy, co rodzi spory, niekiedy szeroko komentowane na arenie międzynarodowej. Brak tożsamości pomiędzy wynika-

³³ R. Artymiak, *Między przeszłością a przyszłością. Społeczeństwo globalne przełomu tysięcy lat*, [w:] *Wokół problematyki integracji europejskiej*, red. S. Bielański, T. Biernat, Toruń 2001, s. 143 nn.

³⁴ S. Stadniczenko, *op. cit.*, s. 535.

³⁵ *Ibidem*, s. 538.

³⁶ *Ibidem*, s. 539.

³⁷ A. Wentkowska, *Bonum commune versus bonum communitatis. Wybrane przypadki z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Konwergencja czy dywergencja kultur i systemów prawnych?*, red. O. Nawrot, S. Sykuna, J. Zajadło, Warszawa 2012, s. 325 nn.

jącym z traktatów a dobrem wspólnym powstałym w wyniku bieżącej działalności UE nie jest bez znaczenia dla powstawania sporów międzypaństwowych³⁸.

III

Spróbujmy odnieść się do samej solidarności. Solidarność należy postrzegać 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 i państw członkowskich. Jako zasada, solidarność wyznacza pewien generalny standard postępowania. Zasada solidarności nie pozwala na ogół na podniesienie roszczeń bezpośrednio na niej opartych, wyjątkowo może być jednak podstawą bardziej szczegółowych obowiązków. Zasada solidarności jest doniosłym kontekstem interpretacyjnym czy też determinantą konkretnych reguł zachowania³⁹.

Porządek prawny Unii Europejskiej może zachować swój szczególny charakter jedynie w sytuacji, gdy zostanie zapewnione jednolite obowiązywanie i stosowanie prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich. Do zasad zabezpieczających ten system przed nieskutecznością należy zasada solidarności. Owa zasada determinuje stosowanie prawa UE. Zasada solidarności bierze początek z zasady prawa międzynarodowego *pacta sunt servanda*, czyli „umów należy dotrzymywać”. Szczegółowa analiza unormowania traktatowego, w którym została zapisana owa zasada, świadczy jednakże o tym, że prawo europejskie traktuje zasadę solidarności w aspekcie znacznie szerszym, wychodzącym poza charakter deklaratoryjny, który przejawia zasada *pacta sunt servanda*, wywodząca się z prawa międzynarodowego. Treść wspólnotowej zasady solidarności wyraża zobowiązanie państw członkowskich do lojalnej współpracy w ramach UE, by osiągnąć jej cele, określone w traktatach⁴⁰. 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 solidar-

³⁸ Por. Z. Czachór, *Demokracja i legitymizacja władzy w UE*, ec.europa.eu/polska/news/opinie/090427_legitymizacja_wladzy_pl.htm, dostęp: 7 lutego 2013 r.

³⁹ C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, [w:] *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 2009, s. 50.

⁴⁰ 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. M. Pyka, B. Wojtymiak, *Prawo ustrojowe UE*, Warszawa 2012, s. 98.

ności pomiędzy narodami i państwami⁴¹. 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). Jedyna modyfikacja omawianej zasady polega na sformułowaniu 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 także UE⁴².

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 suwerenność⁴³. Oczywiście są też stanowiska odmienne.

Zasada solidarności w ujęciu traktatowym (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 powoływać się na swoje interesy narodowe lub trudności wewnętrzne i na tej podstawie usprawiedliwiać brak wykonania przepisów prawa europejskiego czy brak też jednostronnego wycofania się z przestrzegania swobodnie przyjętych zobowiązań⁴⁴.

Z zasady solidarności wynika związanie wspólnym systemem. Przez związanie wspólnym systemem państwa członkowskie nie mogą powoływać się na interesy narodowe dla usprawiedliwienia niewykonania prawa europejskiego lub

⁴¹ M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania UE*, Warszawa 2008, s. 215.

⁴² J.J. Węc, *Traktat Lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej UE w latach 2007–2009*, Kraków 2011, s. 136, 139.

⁴³ M. Witkowska, *op. cit.*, s. 215–216.

⁴⁴ *Ibidem*, s. 216.

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”. 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 dla usprawiedliwienia niewykonania przyjętego na siebie zobowiązania międzynarodowego⁴⁵.

Zasada solidarności w UE zmierza do wyrównania poziomów różnic w rozwoju między państwami i regionami. Kryzys w UE powoduje konieczność dalszego poszukiwania podstaw legitymizujących UE 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. Stworzenie wspólnoty opartej na solidarności jest trudniejsze niż przyjmowanie deklaracji, aktów prawnych i tworzenie nowych instytucji⁴⁶. Trudność polega na tym, iż wielu Europejczykom tożsamość narodowa dostarcza istotnego aspektu ich kulturowej orientacji. Mieszkańcy państw członkowskich są dumni z ich narodowych tradycji i używają „narodowości” do definiowania „nas” i „ich” lub „wspólnoty” i „innych”⁴⁷.

Na koniec rozważań na temat solidarności warto wskazać, że sam art. 4 ust. 3 TUE wyrażający zasadę solidarności nie posługuje się bezpośrednio terminem „solidarność” powszechnie używanym na jej określenie. Odwołanie do solidarności znajdujemy w preambułach Traktatów (TUE i TFUE) oraz w art. 2 TUE. Odniesienia te jednak ani nie formułują zasady 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 narodami⁴⁸.

⁴⁵ A. Wentkowska, *Europejski Trybunał Sprawiedliwości i sądy krajowe. Doktryna i praktyka w stosowaniu prawa wspólnotowego*, Sosnowiec 2005, s. 98.

⁴⁶ W. Jedlecka, *Jednostka czy wspólnota? W poszukiwaniu tożsamości*, „Zeszyty Naukowe PWSZ” 2009, nr 3, s. 75.

⁴⁷ H. Collins, *The European Civil Code. The way forward*, „Studies and European Law and Policy” 2008, s. 125 nn.

⁴⁸ *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, red. J. Galster, Toruń 2010, s. 267.

IV

W wyniku przeprowadzonych rozważań dochodzę do następujących wniosków:

Pojęcia: „solidarność” i „dobro wspólne” są identyfikowane, wręcz utożsamiane. Solidarność może być rozumiana jako uporządkowana zgoda w dążeniu do dobra wspólnego.

Samo pojęcie „dobro wspólne”, uważane przez niektórych współczesnych myślicieli za nieco archaiczne, przestarzałe, w zestawieniu z pojęciem „solidarność” jest przydatne na płaszczyźnie międzynarodowej, zwłaszcza unijnej. W oparciu o te pojęcia, traktowane jako wartość/zasada, można pokusić się o zbudowanie wspólnej płaszczyzny współdziałania państw i wytyczania podstaw konsensusu potrzebnego do zacieśnienia współpracy. Tym samym spory między państwami mogą zostać jeśli nie wyeliminowane, to przynajmniej w znacznym stopniu zminimalizowane.

SOLIDARITY AND COMMON GOOD — SOME REMARKS
IN THE CONTEXT OF THE DISCUSSION ON
HOW TO RESOLVE DISPUTES BETWEEN STATES
— THE CASE OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The article is concentrated on the problem of solidarity and common good in the context of disputes between states in the European Union. It investigates three main issues:

- firstly, common good as an expression of solidarity;
- secondly, the role of common good at the international level;
- thirdly, solidarity as a principle of loyal cooperation between the European Union and the Member States.

The last part of the paper is devoted to the problem of solidarity in the European Union.

In the author's opinion:

1) The terms “solidarity” and “common good” are considered equivalent. Solidarity can be understood as an ordered harmony in the pursuit of the common good.

2) The very notion of “common good,” regarded by some contemporary thinkers as a bit archaic, obsolete, in combination with the concept of “solidarity” is useful at the international level, especially in the EU. Based on these concepts, one can attempt to build a common platform for interaction between states and setting the basis for consensus necessary to strengthen cooperation. Thus, disputes between states can be if not eliminated, then at least to a large extent minimized.

Keywords: solidarity, common good, agreement, EU integration, disputes between states.