

O solidaritě v evropském unijním právu

Luboš Tichý*

Abstrakt: Příspěvek je stručnou analýzou pojmu „solidarita“ v kontextu evropského unijního práva. Protože zejména v české právní literatuře jde o téma prakticky nezpracované, předně vysvětluje význam tohoto pojmu v mimoprávní oblasti a jeho průnik do práva EU. Definuje podstatu, obsah a funkci solidarity a rozebírá její vztah k obdobným obecným kategoriím unijního práva včetně jeho základních principů. Solidarita obsahuje nejen povinnost, ale i práva, jež působí nejen mezi členskými státy navzájem, členskými státy a orgány Evropské unie, ale v některých případech i vůči jednotlivcům. Příspěvek dospívá k závěru, že v případě solidarity se jedná o klíčovou kategorii, která má jednak postavení metaprincipu několikvrstevné struktury a tvoří základ právního a ústavního společenství, jakým je Evropská unie, jednak má význam jako součást právní normy vyjadřující konkrétní pomoc.

Klíčová slova: solidarita, princip solidarity, metaprincip, základní principy, hodnoty EU, základní lidská práva, věcná a osobní působnost, vynutitelnost, azylová a přistěhovalecká politika, primární právo EU, sekundární právo EU

1. Účel příspěvku a způsob výkladu

Účelem tohoto příspěvku je postihnout význam pojmu „solidarita“, jenž je vzdor jeho postavení v unijněprávním kontextu stále poněkud nedoceněn. O tom svědčí i okolnost, že tento příspěvek, jenž uvedeného účelu nemůže pro jeho omezený rozsah plně dosáhnout, je svého druhu v české právní literatuře osamocený. Tak tomu je vzdor skutečnosti, že někteří autoři¹ solidaritu řadí k nejpozoruhodnějším, i když současně nejproblematičtějším pojmům. Duguit dokonce soudí, že solidarita může být označována jako základ práva.²

Pro splnění výše uvedeného úkolu je třeba se zabývat několika základními problémy. K objasnění významu a úlohy solidarity v právu EU je předně zapotřebí podat stručný přehled významu tohoto pojmu v mimoprávní oblasti, ovšem včetně průniku do oblasti právní. V druhé řadě vysvětlují podstatu, obsah a účel solidarity. Třetím problémem, na který se soustřeďuji, je vymezení její působnosti v právu EU, a to jak ve vztahu k obdobným obecným kategoriím včetně základních principů, hodnot, základních svobod a lidských práv, tak při její aplikaci jako součásti právních norem unijního práva. Poslední problémovou rovinou je vynutitelnost obsahu solidarity, která, jak se pokusím prokázat, se skládá nejen z povinnosti (odpovědnosti), ale i práva, jež svědčí i jednotlivcům.

Ve výsledku se snažím prokázat hypotézu, že solidarita představuje klíčovou kategorii, tedy metaprincip několikvrstevné struktury, která tvoří základ právního společenství, a jejíž dodržování lze, za splnění určitých předpokladů, právně vynuocovat.

* Prof. JUDr. Luboš Tichý, CSc. Právnická fakulta Univerzity Karlovy. E-mail: tichy@prf.cuni.cz.

1 BIEBER, Roland. Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union. In: CALLIESS, Christian (Hrsg.). *Europäische Solidarität und nationale Identität*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2013, s. 73.

2 DUGUIT, Léon. *Traité de droit constitutionnel*. Tome 3. 3e édition. Paris: Hachette, 2018, s. 595.

Při výkladu postupuji podle shora uvedené struktury, a to tak, že v druhé části prezentuji a hodnotím názory na solidaritu obsažené v relevantní literatuře a judikatuře SDEU, ve třetí části formuluji vlastní koncept solidarity a v závěru shrnuji poznatky, k nimž jsem dospěl.

2. Solidarita – stručný přehled názorů a koncepcí

2.1 Obecná východiska

Etymologicky má termín solidarita základ v latinském *solidus*, jež znamená semknutý, pevný, celistvý. Solidarita se tak v různých obměnách objevuje ve většině evropských jazycích, tedy i v úředních jazycích EU jako *Solidarität*, *solidarité*, *solidaridad*, *solidaritet*, *solidarieta*, *solidariteit* nebo *solidaridade*. Obecně má tento výraz v těchto jazycích v zásadě stejný význam, tedy soudržnost, pospolitost, spoluúčast, shoda, jednota.³ Jakožto synonyma se užívají výrazy společný duch, společný smysl, společný zájem, shoda, vázanost, společná příslušnost či soudržnost.⁴

Jako mimoprávní pojem byl pojem solidarity rozpracován teprve na začátku 19. století. Objevuje se mimo jiné u křesťanského socialisty Leroux v roce 1840⁵ a je spojen se vznikem sociologie, zejména díky osobnostem, jakými byli A. Comte⁶ a E. Durkheim.⁷ Solidaristické nauky či křesťanský solidarismus pokládají člověka za tvora společenského, nezbytně odkázaného na společenské soužití, jehož předpokladem je solidarita. Podle tohoto učení solidarita vyplývá ze společenského kontraktu (společenské smlouvy) a je vedle ideje svobody nejdůležitější hybnou silou duchovního a mravního vývoje lidstva a předpokladem pokroku.⁸

Platí však, že kromě tohoto obecného pojmu je slovo „solidarita“ užíváno velmi mnohोznačně. Tak Supiot⁹ cituje např. francouzského sociologa Malamouda,¹⁰ který rozlišuje solidaritu jako spoluúčast, náboženskou solidaritu, smluvní solidaritu, solidaritu kooperativní a realistickou solidaritu. Podstatné však je její odlišení od dobročinnosti, jež rozlišuje svět na ty, kteří dávají, aniž něco dostanou, a ty, kteří dostávají, aniž by něco dávali. Solidarita v jeho pojetí znamená, že všichni musejí podle svého majetku přispívat a všichni mají právo profitovat podle svých potřeb.

Toto vymezení obdobně jako definice solidarity ve *Všeobecné encyklopedii*¹¹ je klíčovým momentem, jenž má rozhodující význam pro pojem solidarity ve smyslu právním. Znamená totiž oprávněnost a závazanost. Obsahuje tak, jak ještě vysvětlím (viz ad 3.3), nejen povinnost, ale také jí odpovídající právo, které lze vynutit.

³ Viz např. *Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích. Díl 4*. Praha: Nakladatelský dům OP, 1998, s. 170, či *Duden. Das Bedeutungswörterbuch*. 2. Auflage, Mannheim, Wien, Zürich: Meyers Lexikonverlag, 1985, s. 591.

⁴ *Ibidem*.

⁵ Srov. LEROUX, Pierre, *De l'humanité*. Paris: Fayard, 1985, s. 157 an.

⁶ Viz HIERONYMI, Tonja. *Solidarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2003, s. 7.

⁷ DURKHEIM, Émile. *Společenská dělbá práce*. Brno: CDK, 2004, s. 119 an.

⁸ Srov. *Masarykův slovník naučný. Díl VI*. Praha: Československý Kompas, 1932, s. 800.

⁹ SUPIOT, Alain. Der Rechtsgrundsatz der Solidarität. In: KOHTE, Wolfhard – ABSENGER, Nadine (Hrsg.). *Menschenrechte und Solidarität im internationalen Diskurs, Festschrift für Armin Höland*. Baden-Baden: Nomos, 2015, s. 167–182.

¹⁰ MALAMOUD, Charles. En quête de l'idée de solidarité dans l'Inde ancienne. In: SUPIOT, Alain (dir.). *La solidarité. Enquête sur un principe juridique*, Paris: Odile Jacob, 2015.

¹¹ Viz *Všeobecná encyklopedie ve čtyřech svazcích. Díl 4*, s. 170.

Solidarita a její koncept mají různé významy v rámci sociálních věd a odůvodňují rozdílné teorie společenské integrace a desintegrace, týkající se pojmů jako kosmopolitika, redistribuce, vzájemná pomoc, přínosy blahobytu, a často jsou spojovány i s pojmy spravedlnost, sociální spravedlnost, liberalismus aj. Koncept solidarity reflektuje různorodé normativní významy a slouží k velmi rozdílným účelům; základy solidarity jakožto politického konceptu jsou jasnější a odlišují se od teorií spravedlnosti, zahrnující morální příkazy přijatelné v dané politice či politické situaci.¹²

2.2 Solidarita v právu, její význam a postavení v právu EU

2.2.1 Právní etika a právní sociologie

Určitým „můstkem“ mezi mimoprávní a právní dimenzí solidarity je pojetí solidarity v právní etice a právní sociologii. Podle Aristotelovy *Etiky Nikomachovy* je solidarita založena na přátelství mezi svobodnými lidmi v městském státu. Předpokládá vzájemnost. Tak se naplňují potřeby lidí a smysluplný život. Na Aristotela navazuje Rousseau svou společenskou smlouvou, která zavazuje všechny lidi jako jednolitý celek. Ve svém konceptu organické solidarity klade Durkheim¹³ důraz na morálku společnosti. Základem společnosti je podle Parsonse normativní řád, v němž platí hodnoty a normy, a mimo jiné také solidarita, která znamená povinnost jednat ve prospěch společnosti. Tato povinnost vzniká zejména, jakmile se společnost ocitá v nebezpečí.¹⁴

2.2.2 Národní právní systémy a mezinárodní právo veřejné

V národních právních řádech, což platí především o právním řádu České republiky, není pojmu solidarity věnována zvláštní pozornost. Jak však uvádí Kunig,¹⁵ ve vnitrostátním právním systému se setkáváme s pojmem solidarity v její pozitivní i negativní funkci. Její pozitivní funkce se vyčerpává tím, že vyrovnává rozdíly v zásadě rovnocenných subjektů, jako tomu je např. v případě nerovného postavení slabších smluvních stran v občanském právu. Trestní právo privileguje určitá společenství (např. mírnějším posuzováním deliktů v rodinných vztazích), rodinné právo stanovuje určité povinnosti manželů navzájem a rodičů vůči dětem, specifické funkce má solidarita v dědickém právu. O negativní solidaritě lze uvažovat v právu kartelovém, které naopak solidaritu mezi soutěžiteli zakazuje.

Relativně svébytný význam má solidarita v mezinárodním právu veřejném. Jako princip¹⁶ se konstituuje ve 20. století v důsledku vzniku mezinárodních organizací, zejména OSN, jako reakce na nový světový pořádek. Výrazem solidarity jako povinnosti je čl. 5 Smlouvy o NATO.

¹² VAN CLEYNENBREUGEL, Pieter. Typologies of Solidarity in EU Law: A Non-Shifting Landscape in the Wake of Economic Crises. In: BIONDI, Andrea – DAGILYTĚ, Eglė – KÚČŮK, Esin. (eds). *Solidarity in EU Law*. Cheltenham: Edward Elgar, 2018, s. 38 an.

¹³ DURKHEIM, Émile. *Společenská dělba práce*, s. 119 an.

¹⁴ PARSONS, Talcott. *The Social System*. London: Routledge: 1991, s. 97–98.

¹⁵ KUNIG, Roland. Solidarität als rechtliche Verpflichtung. In: HATJE, Armin – ILIOPOULOS, Constantinos – ILIOPOULOS-STRANGAS, Julia – KÄMMERER, Jörn Axel. (Hrsg.). *Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2015, s. 63.

¹⁶ Viz např. GUSSONE, Peter *Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*. Berlin: Humboldt, 2006, s. 44.

2.2.3 Kodifikace solidarity v evropském právu

Skutečná solidarita (*solidarité de fait*) je podle R. Schumana¹⁷ základem a základním motivem sjednocení evropských národů do Evropského společenství, jehož založením se členské státy zavázaly na bázi společných hodnot dosahovat společně definovaných cílů. Tento pojem obsažený původně jen v preambuli SESUO¹⁸ se pak v důsledku Maastrichtské smlouvy dostává do primárního práva a jeho četnost v něm se Lisabonskou smlouvou zvyšuje, takže je v současné době uveden na 17 místech SEU a SFEU.

Význam solidarity podstatným způsobem vzrostl kodifikací tohoto pojmu v sekundárním právu. Za příklad slouží jeho úloha v oblasti práva azylu a přistěhovalectví v jeho posledním vývoji (viz 3.1.1a).

2.2.4 Chápání solidarity v nauce

V následujícím textu není možné prezentovat úplný přehled názorů právní vědy. Soustřeďuji se proto na představitele rozdílných pojetí solidarity.

Zásadní význam přikládá solidaritě Bieber, jenž patří k nejdůležitějším analytikům tohoto pojmu. Podle Biebera¹⁹ lze některé poznatky Duguita²⁰ přenést přímo do kontextu unijního práva. Solidarita se předpokládá, neboť svazek jako Evropská unie by bez ní nemohl existovat. Solidarita představuje pro Unii nezadatelný strukturální princip. Je pojátkem společných hodnot a má normativní kvalitu.²¹ Solidarita zahrnuje společný zájem, jenž se konkretizuje především ve vztazích mezi EU a členskými státy. Bieber chápe „solidaritě“ ve smyslu odpovědnosti,²² která spočívá v uznání evropského společného zájmu, jenž se odlišuje od množiny zájmů jednotlivých členských států. Solidarita podle Biebera však neznamená jenom princip, nýbrž i hodnotu samu o sobě a cíl jakožto orientační bod normotvůrce.²³ Pozoruhodný je postřeh o tom, že adresáty solidarity jsou nejen orgány či jiné instituce EU a členské státy, ale i občané. K této problematice se vrátím níže (3.3 a 3.5).

Za ústřední prvek integrace EU považuje solidaritu i Dagilytė.²⁴ Nemluví však o základním principu, nýbrž považuje solidaritu za politický nástroj a zdroj inspirace v normotvorbě. Považuje ji též za základní hodnotu, která má současně účelové postavení v právně závazných normách. Dagilytė však zdůrazňuje, že nelze mluvit o solidaritě jako o obecném právním principu, který by zasahoval celé spektrum unijního práva.²⁵

¹⁷ Viz SCHUMAN, Robert. Erklärung von Robert Schuman vom 9. Mai 1950. In: SCHWARZE, Jürgen – BIEBER, Roland (Hrsg.). *Eine Verfassung für Europa*. Baden-Baden: Nomos, 1984, s. 394–396.

¹⁸ V němčině, jakožto jednom z úředních jazyků této zakládací smlouvy, není tento pojem označený ve francouzštině jako „solidarité“ vůbec uveden (!).

¹⁹ BIEBER, Roland. *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union*, s. 67 an.

²⁰ *Ibidem*, s. 68.

²¹ *Ibidem* s odvoláním na HABERMAS, Jürgen. *Die Einbeziehung des Einzelnen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996.

²² BIEBER, Roland. *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union*, s. 74.

²³ *Ibidem*, s. 73.

²⁴ DAGILYTĖ, Eglė. Solidarity: A General Principle of EU Law? Two Variations on the Solidarity Theme. In: BIONDI, Andrea – DAGILYTĖ, Eglė – KÜÇÜK, Esin. (eds). *Solidarity in EU Law*, s. 61 an.

²⁵ *Ibidem*, s. 89.

Calliess²⁶ považuje solidaritu za hodnotu, která je imanentní Evropské unii a je součástí jejich definičních znaků. Velmi podstatný je poznatek tohoto autora o tom, že solidarita nepředstavuje jenom povinnost členských států, nýbrž i základ jejich oprávnění.

Kritický je van Cleynenbreugel,²⁷ který kritizuje okolnost, že koncept solidarity není definován a že není rozpracován ani teoretický základ tohoto údajného principu primárního unijního práva, a konstatuje, že solidarita představuje inspirativní hodnotu pro unijní právo a politiku, aniž by byla zásadním vodítkem jakožto právní princip unijního práva.²⁸ Pozoruhodný je poznatek, že „všechny kategorie solidarity“, které van Cleynenbreugel rozeznává, vedou nepřímou i k aplikaci i ve vztazích mezi občany.

Küçük²⁹ na jedné straně skepticky uvádí, že neexistuje shoda o tom, co solidarita znamená, a tvrdí, že jde o nejasný pojem jak v právu primárním, tak sekundárním. Po analýze judikatury však dospívá k optimistickému poznatku, že totiž pojem solidarity z hlediska sociálních důvodů je integrovaný právní koncept, a proto se jeví méně amorfním a dvojsmyslným, než tomu je na první pohled.

Hatje³⁰ uvádí, že povinnost solidarity existuje nejen ve výslovně upravených případech a že ji lze považovat za cíl integrace a její nástroj.³¹ Jako příklad uvádí Sociální fond na podporu pracovní síly nebo společný zemědělský trh.³²

Za svorník mezi členskými státy navzájem a členskými státy a EU považuje solidaritu Krzan.³³ Solidarita je mu ve smyslu judikatury SDEU (viz věc 39/72 *Komise v. Itálie*) nástrojem spolupůsobení na uskutečnění obecného zájmu. Správně tento autor poukazuje i na určitou krizi solidarity, jak to plyne z rozsudku SDEU ve věcech C-643, 647/15 *Slovensko a Maďarsko proti Komisi* a z rozsudku C-715, 718, 719/17 *Komise proti Polsku, Maďarsku a České republice*. Krzan soudí, že solidarita znamená pro východní Evropu něco jiného než pro Evropu západní. I přesto je obsah solidarity existenční podmínkou EU.

Obdobně jako Bieber přikládá zásadní význam solidaritě Tomuschat, pro kterého je solidarita „od počátku evropského integračního procesu cílovým určením (*Zielbestimmung*)“.³⁴

Böckenförde se ve svém novinovém článku³⁵ kloní k tomu považovat princip solidarity za rozhodující zásadu a možná za určující aspekt Evropské unie.

²⁶ CALLIESS, Christian. „In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität? In: CALLIESS, Christian (Hrsg.), *Europäische Solidarität und nationale Identität*, s. 5 an.

²⁷ VAN CLEYNENBREUGEL, Pieter. *Typologies of Solidarity in EU Law*, s. 13.

²⁸ *Ibidem*, s. 36, 37.

²⁹ KÜÇÜK, Esin. Solidarity in EU Law: An Elusive Political Statement or a Legal Principle with Substance? In: BIONDI, Andrea – DAGILYTE, Eglė – KÜÇÜK, Esin. (eds). *Solidarity in EU Law*, s. 38.

³⁰ HATJE, Armin. Die EU auf dem Weg zur Solidarunion- Wandel durch Krise. In: HATJE, Armin – ILIOPOULOS, Constantinos – ILIOPOULOS-STRANGAS, Julia – KÄMMERER, Jörn Axel. (Hrsg.). *Verantwortung und Solidarität in der Europäischen Union*, s. 74, 76.

³¹ *Ibidem*, s. 77.

³² *Ibidem*, s. 77.

³³ KRZAN, Bartolomiej. Solidarität mit und durch Osteuropa. In: HILPOLD, Peter – RAFFEINER, Andreas – STEINMAIR, Walter (Hrsg.). *Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa: Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten*. Wien: Facultas, 2021, s. 754 an.

³⁴ TOMUSCHAT, Christian. Solidarität in Europa. In: CAPOTORTI, Carlo – EHLERMANN, Claus-Dieter – FROWEIN, Jochen – JACOBS, Francis – JOLIET, René – KOOPMANS, Thijmen – KOVAR, Robert (Hrsg.). *Du droit international au droit de l'intégration: liber amicorum Pierre Pescatore*. Baden-Baden: Nomos, 1987, s. 730.

³⁵ BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. Grundlagen europäischer Solidarität. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 20. 6. 2003, s. 8.

Podle Gussone plyne již z judikatury SDEU, ačkoliv soud solidaritu neoznačil (v tehdejší době) za právní princip, že solidarita je základní existenční hodnotou EU a proto ji lze považovat za nepsanou zásadu. Solidarita má podle něho význam ústavní hodnoty, která působí na všech úrovních a stává se konečným účelem Unie.³⁶ Je formujícím faktorem EU a současně základním cílem zakládacích smluv.

Hieronymi považuje solidaritu za jeden z cílů evropského společenství. Je podporou společného zájmu a závazkem k obecnému blahu či veřejnému zájmu, případně ochotou k péči o druhé, respektive pomoci slabším.³⁷

2.2.5 Solidarita v judikatuře SDEU

K solidaritě jako k existenční otázce tehdejšího Evropského hospodářského společenství a k zásadnímu významu solidarity pro jeho fungování se velmi jednoznačným způsobem vyjadřoval ESD ve své judikatuře z konce 60. a počátku 70. let. Z tohoto období pocházejí zejména dva rozsudky, a to ve věci 6 a 11/69 *Komise proti Francouzské republice* a ve věci 39/72 *Komise proti Itálii*. Z toho, že soud považoval solidaritu za základ celého systému Společenství (viz prvně citovaný rozsudek), a proto, že porušení povinnosti solidarity, kterou státy převzaly svým přístupem ke Společenství, považoval soud za porušení právního řádu Společenství v jeho samotných základech, je zřejmé, že solidarita je chápána jako princip evropského práva, obsažený v jeho samotných základech, a to i když soud výslovně nezmiňoval ani např. čl. 10 tehdejšího znění SEHS (odst. 115, 39/72 *Komise v. Itálie*).

Významná jsou rozhodnutí i z období, kdy se soud k otázce solidarity vyjadřoval pouze zřídka, jako tomu je např. ve věci 128/78 *Komise proti Spojenému království*, v němž porušení transpoziční povinnosti (nařízení 1463/72 o zavedení tachografu v silničním provozu) považoval ve svých důsledcích za porušení solidarity Společenství (odst. 9 rozsudku), neboť to zpochybňuje rovnost členských států a ve svých důsledcích diskriminuje státní příslušníky EU (odst. 12).

Za výraz solidarity, jež má význam pro státní příslušníky a svobodu pohybu, považoval soud ve věci C-184/99 *Grzelczyk* finanční spoluúčast státních příslušníků jednoho státu s příslušníky ostatních členských států (odst. 44 rozsudku).

Relativně častěji se vyjadřoval soud k pojmu solidarity v poslední době, a to ve věcech azylové politiky o porušení rozhodnutí Rady EU 2015/1601 a 2015/1523 ve věcech C-715, 718 a 719/17, *Komise proti Polsku, Maďarsku a České republice*. Za princip považovaly soudy solidaritu ve věci společné energetické politiky, a to jak Tribunál ve věci T-883/16 o protiprávnosti rozhodnutí Komise podle čl. 36 odst. 1 Směrnice 2009/73 o zásadě energetické solidarity Polska, Lotyšska a Litvy proti Evropské komisi, tak SDEU ve svém potvrzujícím rozsudku ve věci C-848/19 P, zejména v odst. 41, 42, 45, 46 a 49, přičemž významné je též stanovisko Generálního advokáta.

Z hlediska vývoje judikatury SDEU a ve vztahu ke konceptu solidarity jsou důležitá i jeho rozhodnutí ve věcech 264/77 a 85/79 *Ferreira Valsabbia* ještě v režimu SESUO, ve kterých soud považoval solidaritu za základní princip, na kterém jsou založena protikrizová opatření v oblasti uhlí a oceli.

³⁶ GUSSONE, Peter. *Das Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*, s. 173.

³⁷ HIERONYMI, Tonja. *Solidarität als Rechtsprinzip in der Europäischen Union*, s. 14.

3. Analýza

3.1 Podstata, účel a obsah solidarity

3.1.1 Právní povaha termínu „solidarita“ v právu EU

Jak je obecně známo a jak to vyplývá i z ilustrace v předchozí části, není zcela jasná ani právní povaha solidarity. Tak tomu však u těchto obecných pojmů bývá, neboť normotvůrce je záměrně nedefinuje. To přispívá k jejich určité nevyhraněnosti či nejasnosti, ale zároveň díky své flexibilitě plní tyto pojmy zásadní výkladovou funkci v rámci právní argumentace (blíže 3.2.1). Je též příznačné, že tento mnohadimenzionální pojem bývá označován za princip, hodnotu, cíl, faktor či pouze pojem aj.

a) Význam solidarity v primárním právu a její vývoj v sekundárním právu

Solidarita v unijním primárním právu

Z hlediska terminologického a formálně systematického můžeme provést klasifikaci pojmu „solidarita“ na základě dvou kritérií podle jeho umístění v primárním právu a podle toho, zda toto slovo spojil evropský normotvůrce s určitým atributem.

Jako princip (viz ekvivalentní termín „zásada“) je solidarita zakotvena pouze jedinkrát, a to v čl. 80 SFEU, který se týká politiky kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví. Pozoruhodné je, že princip solidarity zahrnuje i v tomto případě spravedlivé rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy.³⁸

Ve dvou případech SEU je solidarita obsažena v základních předpisech této smlouvy (společná ustanovení), a to v čl. 2, v němž solidarita spolu s ostatními pojmy zásadního charakteru tvoří bezprostřední kontext základních hodnot, na nichž je EU založena, a v čl. 3 odst. 3 pododst. 1 a pododst. 2 tohoto odstavce, kde je uvedena „mezigenerační solidarita“ a „solidarita mezi členskými státy“.

Ve dvou případech má solidarita privilegované postavení v preambulích základních dokumentů. V Listině základních práv Evropské unie je to ve druhém odstavci její preambule a v sedmém odstavci preambule SFEU s ohledem „na vztah Evropy a zámořských zemí“.

Termínem solidarita jsou označeny hlava IV. Listiny základních práv EU (čl. 27–38) a ustanovení čl. 222 SFEU („Doložka solidarity“).

Výraz solidarita se vyskytuje bez přívlastku v „běžných“ ustanoveních SFEU, a to v čl. 67 odst. 2 a v čl. 194.

Ve dvou případech, jak již shora zmíněno, se tento pojem vyskytuje jako solidarita „mezigenerační“ a dále ve spojení „solidarita mezi členskými státy“ (čl. 3 SEU).

Termín „solidarita“ se dále nachází ve dvou případech ve spojení „vzájemná solidarita“ (čl. 24 odst. 3, 31 odst. 1 pododst. 2 SEU) a konečně jako sousloví „vzájemná politická solidarita“ v čl. 24 odst. 2 a odst. 3 pododst. 2 SFEU.

Z celé řady konkrétních právních norem obsažených v primárním právu je však zřejmé zakotvení konkrétní povinnosti poskytnutí plnění ve smyslu pomoci členskému státu v nouzi, tedy v souladu s naším chápáním konkrétního účelu solidarity (viz 3.1.2 níže), aniž by toto slovo bylo jakkoliv zmíněno. To vyplývá, i když s určitými přísnými omeze-

³⁸ Čl. 80 SFEU: „Politiky Unie podle této kapitoly a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni. Kdykoliv je to nutné, obsahují akty Unie přijaté podle této kapitoly vhodná opatření pro používání této zásady.“

ními, z ustanovení, která byla v nedávné minulosti předmětem bouřlivých diskusí právě v souvislosti s pojmem solidarity. Jde např. o čl. 122 odst. 2, čl. 125 a čl. 136 SFEU, který v novelizovaném znění odst. 3 výslovně za přísných podmínek konkrétní solidární pomoc upravuje.

Vývoj solidarity v sekundárním právu EU

I pod vlivem krize vyvolané invazí ruské armády na Ukrajinu dochází k realizaci zásadních změn „migračního práva“ a existuje reálná naděje na přijetí předpisů sekundárního unijního práva, jejichž návrhy byly předloženy Evropskou komisí v roce 2020 jako opožděná reakce na bezprecedentní imigrační vlnu v roce 2015 a další, byť svým významem omezený příliv imigrantů ze třetích států poté, co se dosavadní úprava v této oblasti ukázala jako zcela nedostatečná. Dne 21. září 2020 předložila Evropská komise pět návrhů předpisů sekundárního práva na ochranu „prostoru svobody, bezpečnosti a práva“ (viz hlavu V. SFEU, zejména její kapitolu 2). Jde o návrh nařízení o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu, směrnice, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a zrušení směrnice 2013/32/EU, nařízení, kterým se zavádí prověřování státních příslušníků třetích zemí na vnějších hranicích a mění nařízení č. 767/2008, a konečně nejdůležitější předpis, a to návrh nařízení o řízení³⁹ azylu a migrace a o změně směrnice 2003/109/ES (dále jen „návrh nařízení o azylu a migraci“). Navržené právní akty jsou součástí Paktu o migraci a azylu, který je nepochybným výrazem nového, neboť komplexního přístupu k vnější hranici EU a Schengenského prostoru volného pohybu v širokém smyslu. Na svém zasedání 8. a 9. června 2023 dosáhla Rada zpřesnění díky návrhů nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a zrušení směrnice 2013/32/EU a návrhu nařízení o azylu a migraci. Významného pokroku bylo dosaženo především rozvinutím a konkretizací mechanismu solidarity druhého shora zmíněného návrhu v předpisech čl. 44a–44k.

Z hlediska tohoto příspěvku je podstatné, že pojem solidarita, ve své konkrétní formě plnící účel pomoci (viz 3.1.2), získává nový rozměr a zcela klíčovou roli v této oblasti. Jenom frekvence výskytu tohoto pojmu v návrhu nařízení o řešení krizových situací na 60 místech a v návrhu nařízení o řešení azylu a migrace na více než 230 místech svědčí o jeho zásadním významu.

Tyto předpisy, tvořící zmíněný Pakt o migraci a azylu, zavádějí společný rámec pro řešení azylu a migrace, jenž je vytvořen na základě principu solidarity. Solidarita je imanentní vlastností politiky v oblasti azylu, migrace, navracení, ochrany vnějších hranic, boje proti převaděčství a vztahu ke třetím státům. Obecný přístup k těmto otázkám je konkrétním výrazem principu solidarity, jež usiluje v širším kontextu o spravedlivé rozdělení povinností (doslova „*spravedlivé rozdělení odpovědnosti*“). Správně se v návrzích citovaných předpisů konstatuje, že dosud neexistoval žádný účinný mechanismus solidarity a ani pravidla povinnosti (odpovědnosti) pro řešení migrační vlny.⁴⁰ Novému režimu v této oblasti je vlastní komplexní mechanismus solidarity zahrnující relevantní dílčí režimy a nástroje založené na vzájemné důvěře mezi členskými státy.

³⁹ V českém znění návrhu viz nesprávný překlad slova. Anglickému *management* odpovídá „organizace“, a nikoliv „řízení“.

⁴⁰ Viz důvodová zpráva (dále „DZ“) k návrhu nařízení o azylu a migraci. In: *EUR-Lex*. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex%3A52020PC0610>, s. 1.

Návrhy uvedených pěti předpisů vycházejí nejen z výsledků předchozího úsilí o reformu azylové politiky zahrnujícího sedm návrhů předpisů sekundárního práva z období po roce 2015, ale zejména z rozsudků SDEU, především ve věcech C-715, 718 a 719/17, jež tento příspěvek analyzuje.⁴¹ Potřeba dalšího zásadního vývoje solidarity byla v této oblasti pocíťována velmi intenzivně během finského předsednictví a předsednictví Rakouska v roce 2019, kdy členské státy uvítaly záměr Evropské komise znovu zahájit reformu této oblasti s cílem znovu nalézt nové formy solidarity. Z diskusí vedených na toto téma vyplynula potřeba vypracovat „*nový princip solidarity a spravedlivého sdílení odpovědnosti*“.⁴²

Lze konstatovat, že dochází k zásadnímu zvratu ve vývoji pojmu solidarity obohacením jeho obsahu. Zavádí se např. pojem „solidární opatření“, který „*zahrnuje i nové možnosti, jak si mohou členské státy vzájemně pomáhat při provádění návratu, a to formou patronátu nad návraty přistěhovalců*“.⁴³ Tyto formy projevů solidarity znamenají, že členské státy se zavazují k navrácení nelegálních migrantů jménem jiného členského státu, přičemž se využívá pomoci ve formě poradenství, vedení dialogu s třetími státy či poskytování podpory pro dobrovolný návrat.⁴⁴ Mechanismus solidarity zahrnuje např. i speciální solidární opatření po vylodění, při pátracích a záchranných operacích.⁴⁵

Pojem „solidární opatření“ se ovšem zčásti překrývá s pojmem „solidární příspěvek“ např. ve smyslu čl. 45 návrhu nařízení o azylu a migraci. Jiným výrazem solidarity je solidární reakce (v situacích migračního tlaku) podle čl. 52 návrhu nařízení o azylu a migraci, která zahrnuje pomoc členských států tomu členskému státu, který se ocitl pod migračním tlakem.

Jiným klíčovým pojmem je „rezervoár solidarity“, který může sloužit při vylodění při pátracích a záchranných operacích (viz čl. 49 návrhu nařízení o azylu a migraci). V tomto případě by měla Evropská komise na návrh členského státu přijmout prováděcí akt zahrnující soubor solidárních opatření, jež by měly pomoci dotčenému členskému státu řešit problémy spojené s vyloděním. Další formou solidárního opatření je „forum solidarity“, které zahrnuje všechny členské státy s cílem zajistit řádné fungování mechanismu solidarity.⁴⁶

b) *Solidarita jako metaprincip*

Dosavadní výklad je jistě užitečný, ale zdaleka nestačí k tomu, abychom určili význam solidarity, zejména právní sílu tohoto pojmu a vztah ke konkrétním pravidlům primárního práva EU.⁴⁷

⁴¹ Viz 2.2.5 shora a DZ k návrhu nařízení o azylu a migraci, s. 4.

⁴² Viz DZ k návrhu nařízení o azylu a migraci, s. 14. V průběhu přípravy nové úpravy „migračního práva“ (viz Pakt o migraci a azylu) probíhalo za předsednictví České republiky intenzivní jednání, jak to plyne ze zprávy Rady EU z 25. 11. 2022 (14532/1/22, REV 1). Klíčovou problematikou je regulace obsažená v návrhu nařízení o azylu a migraci, která by měla být legislativně upravena do konce roku 2024, a tato úprava by měla přispět ke zjednodušení postupů dosud upravených „nefunkčním Dublinským systémem“ (s. 38 zprávy).

⁴³ Viz DZ návrhu nařízení o azylu a migraci, s. 3.

⁴⁴ Srov. ibidem, s. 2.

⁴⁵ Viz ibidem, s. 17 a 18.

⁴⁶ Viz čl. 46 návrhu nařízení o azylu a migraci.

⁴⁷ Na tomto místě není možné provést hlubší analýzu, proto tedy jen zmiňujeme relevantní díla, z nichž vycházíme: DWOR-KIN, Ronald. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenth, 2001, passim; ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Discurs. Studien zur Rechtsphilosophie*, Frankfurt am Main 1995, s. 239 an.; ALEXY, Robert. *Theorie der Grundrechte*. 2. Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994; BYDLINSKI, Franz. *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*. 2. Auflage, Wien/New York: Springer, 1991; MÖLLERS, Thomas. *Juristische Methodenlehre*. 3. Auflage. München: C. H. Beck, 2020, s. 322.

Vycházíme tedy z poznání, že právní principy lze definovat jako základní hodnotové soudy, jež jako regulativní ideje prostupují právním řádem a podstatným způsobem ovlivňují dotčenou právní materii. Dále lze přijmout názor, že za principy evropského práva lze považovat nástroje k pochopení Evropské unie jako supranacionální a demokratické organizace, přičemž souhrn těchto principů tvoří základ evropského ústavního práva a páteř evropské ústavy.⁴⁸ Principům se přisuzuje stabilizační funkce⁴⁹ a role měřítek a základní orientace.

Solidarita ve smyslu základu soudržnosti Evropské unie jakožto ústavního, sociálního a hospodářského společenství založeného na hodnotách, respektive principech, mj. svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a lidských práv, je jejím existenčním předpokladem. Princip solidarity představuje hodnotu i cíl procesu evropské integrace a v důsledku toho je způsobilý zakládat právní účinky.⁵⁰ Zároveň solidarita představuje záruku míry dalšího integračního procesu v souladu s jeho cíli (viz čl. 3 SEU).

Solidarita je tak bazálním pojmem představujícím svorník mezi členskými státy navzájem a členskými státy a Evropskou unií. S ohledem na tuto charakteristiku je nerozhodné, zda solidarita je či není formálně označována za princip, protože jej ve skutečnosti představuje (viz *Solidarité de fait* R. Schumana – 2.2.3 shora). Táhne se totiž jako červená nit veškerým unijním právem a představuje nejvyšší veřejný zájem.⁵¹ Příznačný v tomto smyslu je názor generální advokátky Sharpston o tom, že solidarita „je životodárnou mírou evropského projektu. Členské státy mají povinnost vzít na svá bedra v zájmu podpory společného blaha kolektivní odpovědnost, a tedy určitou zátěž“.⁵²

Solidaritě lze tak definovat jako princip evropského práva zvláštní povahy a významu. Je ji proto možno považovat za metaprincip, který je nadřazený ostatním principům evropského práva. Je zárukou stability, neboť je i nástrojem řešení konfliktů mezi konkurujícími principy a hodnotami (např. hodnotou jednoty EU a hodnotou národní identity členských států); slouží totiž jako jejich výkladové měřítko.

3.1.2 Účel solidarity

V samotné podstatně solidarity jako mnohodimenziálního pojmu (viz dále 3.2) lze rozeznávat dva základní druhy účelů: a) účel strukturální a b) účel funkcionální.

a) Strukturální účel

Evropská unie a její orgány i členské státy a jejich orgány jsou povinny respektovat jednotu unijního práva, dělbu pravomocí (působností) při jeho tvorbě a používání včetně principu omezené působnosti dělby pravomocí mezi orgány Unie a orgány členských států, jakož i zásadu aplikační přednosti unijního práva včetně přímého a nepřímého účinku. Evropská unie a členské státy jsou povinny respektovat princip přímé a nepřímé

⁴⁸ TERHECHTE, Jörg. § 14 Prinzipienordnung der Europäischen Union. In: HATJE, Armin – MÜLLER-GRAFF, Peter-Christian (Hrsg.). *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Enzyklopädie Europarecht, Band 1*. Baden-Baden: Nomos, 2022, s. 778.

⁴⁹ MÖLLERS, Thomas. *Juristische Methodenlehre*, s. 777.

⁵⁰ Srov. stanovisko generálního advokáta Camposa Sánchez-Bordony z 18. 3. 2021, C-848/19 P, marg. č. 70.

⁵¹ Viz k tomu ibidem, marg. č. 80, podle něhož zásada energetické solidarity odpovídá legitimnímu veřejnému zájmu.

⁵² Srov. stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston z 31. 10. 2019, C-715, 718, 719/17, marg. č. 253 a 254.

demokracie při tvorbě unijního práva. Evropská unie a členské státy jsou povinny dodržovat základní lidská práva a umožňovat jejich vynucování. Obsahem solidarity jakožto povinnosti (viz ad 3.1.3 níže) je respektování rovnosti a současně i zásady spravedlnosti jako nástroje vyvažování formální rovnosti. K tomu slouží mimo jiné pravidla přerozdělování rozpočtu EU a politika soudržnosti. Výraznou součástí solidarity je sociálně tržní hospodářství a respektování základních tržních svobod.

Strukturální účel plní solidarita jako metaprincip unijního práva. K uplatnění principu solidarity v oblasti legislativní, výkonné či soudní kompetence není proto zapotřebí zvláštního (konkrétního) zmocnění.

b) Funkcionální účel (solidarita jako konkrétní povinnost pomoci)

V této své funkci se projevuje především řečená mnohodimenzionálnost solidarity.⁵³ Rozhodující je kontext (skutkový stav) konkrétního případu nouze. Cíl konkrétní povinnosti má solidarita při respektování zásady přednosti v případech pomoci podle čl. 222 SFEU členskému státu zasaženému teroristickým útokem. Jiný účel konkrétní pomoci plní Regionální fond jako výraz politiky soudržnosti při podpoře strukturálních sítí méně rozvinutého regionu a výrazem jejího funkcionálního účelu je i uskutečňování solidarity při řešení uprchlické krize ve smyslu čl. 77 odst. 2 SFEU. Na rozdíl od strukturálního účelu uskutečňuje se funkcionální účel v případech její výslovné úpravy, jako tomu je např. v oblasti migrační politiky podle čl. 67 odst. 2 a čl. 80 SFEU či při realizaci úkolů energetické politiky podle čl. 194 SFEU.

3.1.3 Obsah solidarity

Solidarita má deskriptivní a normativní dimenzi. Deskriptivní dimenze je obsažena v samotném jádru solidarity, znamenající v kontextu EU nutnost plnění jejích cílů ve vzájemném působení. Jde o jakousi kvalifikovanou provázanost. Z této deskriptivní dimenze vychází dimenze normativní, jež znamená specifikované zvláštní chování (jednání) zahrnující konání či opomenutí. Předpokládá se připravenost k akceptaci nevýhod, respektive vzdání se výhod. Solidarita jako jedna z vůdčích idejí evropské integrace (viz preambuli k SEU) vyjadřuje za určitých okolností požadavek přednosti společného (veřejného) zájmu před zájmy individuálními.

Základem solidarity a jejím vlastním obsahem je povinnost a jí odpovídající právo.⁵⁴ Za nesprávné považuji pojetí, jež ztotožňuje solidaritu jen s povinností, respektive odpovědností. Solidarita zakládá právní vztah mezi jednotlivými členskými státy navzájem nebo mezi členským státem a EU. Součástí tohoto vztahu je i právo požadovat určité jednání (konání – plnění, či zdržení se nebo strpění). Podle toho rozeznávám solidaritu pozitivní a negativní.

Nelze souhlasit ani s názorem⁵⁵ o tom, že při plnění povinnosti solidarity existuje reciprocita. Přímá reciprocita ve smyslu předpokladu protiplnění, a tedy synallagmatický

⁵³ To dovozuje i generální advokát Campos Sánchez-Bordona ve svém stanovisku z 18. 3. 2021, C-848/19 P, který vzdor určitému skepticizmu vůči významu zásady solidarity ve smyslu jejího univerzálního a všezahrnujícího pojetí tuto vlastnost solidarity vzápětí potvrzuje (marg. č. 60).

⁵⁴ Viz též rozsudek Tribunálu z 10. 9. 2019, T-883/16 OPAL, odst. 70.

⁵⁵ REHBAHN, Robert. *Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion*. Baden Baden: Nomos, 2015, s. 286.

vztah není obsahem reciprocity. Spočívá-li plnění solidární povinnosti v uskutečňování obecného blaha, lze pak uvažovat jen o jakési nepřímé reciprocitě, spočívající v obecné výhodě pro společenství států, a tedy i „povinného“ státu.

Mnohdy se v souvislosti se solidaritou uvažuje o pojmech altruismus či dobročinnost, s nimiž se srovnává. V této souvislosti je třeba připomenout, že solidarita v kontextu EU je právním pojmem a povinnost v ní zakotvená je povinností právní. Příznačný je v tomto ohledu přístup Kadelbacha, který termíny „princip solidarity“ (*Solidarprinzip*) a termín „povinnost solidarity“ (*Solidarpflicht*) používá promiscue.⁵⁶ Nejde tedy o tzv. dobrovolnou solidaritu.⁵⁷ Proto se liší solidarita v našem pojetí od dobročinnosti.

Vzdor tomu nelze vyloučit chápání solidarity jako výrazu bezprostřední převahy altruismu nad egoismem ve smyslu vzdání se vlastního prospěchu ve prospěch druhého. Ve svých důsledcích však převažuje význam solidární povinnosti jako základu existence soudržného společenství. Proto je např. přijetí uprchlíků jimi přímo „nedotčeným“ členským státem výrazem konkrétní solidarity a investicí do stability EU.

Povinnost poskytnout pomoc státu nacházejícímu se v nouzi existuje v zásadě bez ohledu na jeho zavinění, ledaže to Smlouva výslovně neumožňuje či zakazuje, jako tomu je v čl. 122 odst. 2 SFEU. To platí zejména, bylo-li by ohroženo plnění základního cíle EU – společenství založeného na solidaritě.⁵⁸

3.2 Působnost a používání – základní teze

3.2.1 Obecně

Další klíčovou problematikou je věcná a osobní působnost solidarity a způsob používání tohoto pojmu. Nejprve se zabývám obecnými otázkami, jež plynou z chápání solidarity, jak jsem ji jakožto princip vymezil v předchozím textu. Poté rozebírám zvláštnosti používání (výkladu a subsumpce) tohoto principu (3.2.2) a konečně jeho věcnou a osobní působnost, a to na příkladu vztahu solidarity k vybraným principům unijního práva (3.2.3).

Princip solidarity se uplatňuje jak v oblasti výlučné pravomoci EU, tak v působnosti sdílené, aniž by mělo docházet ke konfliktu se zásadou subsidiarity (viz níže). Otázkou je, do jaké míry by členské státy měly k principu solidarity přihlížet i v oblasti své výlučné působnosti. Obecně však platí, že činnost členských států i v rámci této působnosti musí být v souladu s unijním principem solidarity. To zcela jednoznačně dovozuje generální advokátka Sharpston výkladem čl. 72 SFEU.⁵⁹ Unijní právo totiž členskému státu neumožňuje, aby povinností i v rámci své výlučné pravomoci nedbal. S tímto názorem je třeba se ztotožnit.

I když adresáty povinností a práv vyplývajících z principu solidarity jsou v první řadě členské státy a Evropská unie, práva v některých oblastech, jakými jsou především práva sociální a obecně práva vyplývající z principu rovnosti, plynou i jednotlivcům.

Povinnost členských států, respektive EU vycházející z principu solidarity se však nepřímo dotýká i jednotlivců jako plátců daní, jež představují příjmy rozpočtů členských

⁵⁶ KADELBACH, Stefan. Solidarität als europäisches Rechtsprinzip? In: KADELBACH, Stefan (Hrsg.). *Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?* Baden-Baden: Nomos, 2014, s. 17.

⁵⁷ Správně REHBAHN, Robert. *Solidarität in der Wirtschafts- und Währungsunion*, s. 288.

⁵⁸ K tomu viz KADELBACH, Stefan. *Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?*, s. 17.

⁵⁹ Viz stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston z 31. 10. 2019, C-715, 718, 719/17, marg. č. 212.

států a potažmo i EU. Nepřímými adresáty povinnosti solidarity jsou tedy i občané Evropské unie.

3.2.2 Charakteristiky používání principu solidarity

a) *Specifikum principů jako neostrých pojmů*

Právní principy mají uvnitř souboru norem, jakým je systém unijního práva, povahu jakýchsi regulativních idejí majících především úlohu interpretačních východisek. I pro princip solidarity je charakteristický vysoký stupeň obecnosti subsumpčních podmínek. Principy jsou však aplikovány způsobem, který se mnohdy blíží způsobu používání právních norem, neboť zejména v některých případech, u nichž jsou výslovně zmíněny pozitivním právem [viz dále ad b) níže], si nárokují obdobně jako právní normy platnost, ovšem nikoliv absolutní, nýbrž jakousi aproximativní.⁶⁰ I pro princip solidarity však platí obecný poznatek, že je příkazem k optimalizaci, tedy postupem, který má za cíl ideální měří.⁶¹

b) *Zvláštnosti používání principu solidarity*

Příznačnou vlastností pojmu solidarity je jeho rozdílné umístění v textu obou Smluv (viz 2.1). To rozhoduje nejen o jeho právní síle a významu jako právního principu EU, ale svědčí také o mnohadimenzionálnosti solidarity v systému unijního práva. Tato charakteristika má zcela nepochybný význam pro způsob jeho používání.

Z výslovného uvedení termínu „solidarita“ a ze zcela nepochybných závěrů, k nimž lze dospět systematickým a zejména teleologickým výkladem, je možno totiž dospět téměř ke zjištění ubiquity solidarity v primárním unijním právu.

Toto konstatování má přirozeně i logický následek spočívající již v řečené mnohovýznamnosti solidarity. Prvním krokem při používání solidarity je proto použití metody specifikace, která slouží ke konkretizaci mnohdy vysokého stupně obecnosti subsumpčních podmínek tohoto právního principu.

To v daném případě znamená mimo jiné zjištění základního předpokladu: míry intenzity potřebnosti aplikace tohoto pojmu. V první řadě je relevantní nejen míra jeho naléhavosti, ale i význam příspěvku k obecnému dobru. Současně však je třeba přihlížet i k následkům použití tohoto principu, byť následkům nepřímým, jež mohou být v rozporu se zamýšleným cílem jeho realizace. Přitom je nutno opět použít metodu vyvažování při respektování zásady proporcionality. Relevantní je nejen řečený teleologický, ale i systematický a mnohdy i lingvistický výklad. Jak již bylo shora (3.1) vysvětleno, je třeba rozlišovat, zda se pojem solidarita nachází v samotném textu příslušné právní normy či preambuli nebo nadpisu určitého komplexu norem nebo, což je velmi významné pro míru intenzity použití, zda termín „solidarita“ je spojen s určitým atributem. Zejména pro určení již zmíněné intenzity použití je významné sousloví „v duchu solidarity“.

Zcela zásadní význam má s ohledem na podmínky subsumpce faktický kontext. Nejen při řešení konfliktu principu solidarity s jinými právními principy unijního práva, ale i při úvaze o míře intenzity jeho používání (viz výše) je třeba opět používat metodu poměřování (vyvažování) a zásadu proporcionality.

⁶⁰ „Ideales Sollen“, ALEXY, Robert. *Recht, Vernunft, Diskurs. Studien zur Rechtsphilosophie*, s. 202 an.

⁶¹ Srov. pojetí Melzera o tom, že právní princip je též axiologickým a funkčním východiskem normativního systému. MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 46.

Charakteristická je v tomto ohledu Bastova argumentace.⁶² Bast považuje princip solidarity za ústavní princip, jenž je dalekosáhle akceptován. Připouští však, že jeho aplikace v jednotlivých členských státech závisí na akcentech, které jsou tomuto principu přikládány. Například v oblasti migračního práva je podle Basta solidarita mezi členskými státy nikoliv primárním cílem, jako tomu je např. v oblasti politiky soudržnosti, nýbrž by měla být, např. při poskytnutí mezinárodní ochrany uprchlíkům, podmínkou v rámci uskutečňování prostoru svobody, bezpečnosti a práva.

Jedním ze zdrojů obtížné aplikace principu solidarity je napětí mezi vysokým stupněm integrace a heterogenitou právních systémů členských států. Stále existují velmi rozdílné náklady na přizpůsobení vnitrostátních právních režimů evropským veřejným statkům. Koncept mezistátní solidarity je tak výrazem komplikovaného procesu přechodu Evropské unie k užší integraci.

Princip solidarity obsahující nejen povinnosti, ale i práva, musejí z úřední povinnosti (*ex officio*), a tedy nikoliv na žádost aplikovat jak EU, tak členské státy ve všech svých předvídaných působnostech, a to stanovenými prostředky a příslušnými orgány.

Fungování těchto obecných metodologických tezí představím na vztahu solidarity vůči principům a hodnotám, jakož i ve vybraných oblastech evropského práva (viz ad 3.2.3, 3.2.4).

3.2.3 Vztah solidarity vůči principům a hodnotám unijního práva

a) Obecně

Při řešení této otázky je třeba kromě jiných charakteristik nejen principu solidarity, ale i ostatních principů, zdůraznit variabilitu jejich struktury. Jak bylo shora naznačeno, zásadním způsobem řešení tohoto vztahu a zejména otázek možných rozporů, je metoda proporcionality, která se postupně stala standardní metodou interpretace ústavního práva nejen ústavními soudy, jak byla převzata z judikatury německého Spolkového ústavního soudu, ale i soudy evropskými.⁶³ Dostalo se jí obecného uznání explicitním zakotvením v čl. 52 odst. 2 Listiny základních práv EU. Jak známo, tato metoda obsahuje tři základní prvky, a to zásadu vhodnosti,⁶⁴ zásadu potřeby⁶⁵ a konečně zásadu proporcionality v úzkém smyslu.⁶⁶

b) Solidarita a právní stát

Solidaritě lze chápat jako povinnost členských států dodržovat zásadu právního státu, a tedy mimo jiné udržovat vlastní právní řád v souladu s evropským unijním právem, jak správně uvádí Calliess.⁶⁷ To znamená, že ve světle vzájemného působení obou těchto zásad je třeba vykládat i transpozici unijních předpisů do vnitrostátního práva členských států či interpretaci zákazů určitého jednání v konkrétních právních normách evropského

⁶² BAST, Jürgen. Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht. In: KADELBACH, Stefan (Hrsg.) *Solidarität als Europäisches Rechtsprinzip?*, s. 31, 32.

⁶³ BVerfGE, 61, 126 (134) a 80, 109 (120).

⁶⁴ Např. BVerfGE 67, 57 (173).

⁶⁵ BVerfGE 53, 135 (145 an.).

⁶⁶ BVerfGE 67, 157 (172 an.).

⁶⁷ CALLIESS, Christian. „In Vielfalt geeint“ – Wie viel Solidarität? Wie viel nationale Identität?, s. 5 an.

práva aj. Porušení zásady právního státu znamená na druhé straně i porušení povinnosti solidarity, kterou členský stát převzal svým přístupem k EU.⁶⁸

c) *Solidarita a národní identita členských států*

Na rozdíl od shora uvedeného případu může k určitému napětí dojít ve vztahu mezi solidaritou a zásadou identity členského státu. Vyváženost obou těchto principů je velmi delikátní záležitost. Relevantní pro poměrování významu obou zásad je opět metoda proporcionality, kterou je třeba uplatňovat obecně, ovšem s přihlédnutím ke konkrétním zvláštnostem případu.⁶⁹ Správný přitom je postřeh Hatjeho,⁷⁰ že v zásadě by evropská solidarita měla skončit tam, kde může být ohrožena identita, a tedy fungování členského státu, jak to vyplývá i z rozsudku SDEU ve věci C-370/12 *Pringle* a z čl. 136 odst. 4 SFEU.⁷¹

d) *Solidarita a loajální spolupráce*

Vztah mezi principem solidarity a pojmem či principem loajality či loajální spolupráce je, jak vyplývá z velmi rozdílných názorů v literatuře, komplikovaný a ne plně ujasněný. Borger soudí,⁷² že princip loajality je výrazem principu solidarity na úrovni Unie, neboť povinnost loajality jako výraz solidarity stanoví dodatečné povinnosti k zajištění účinnosti právního řádu. To tento autor dokazuje na příkladu rozsudku SDEU ve věci *Pringle*⁷³ a na argumentaci generálního advokáta v případě SDEU C-62/14 *Gauweiler*. Gussone považuje solidaritu za základ (*Geltungsgrund*) loajality, když se odvolává na rozsudek SDEU ve věci 128/78 *Komise v. Spojené království* (odst. 9, 10). Současně však tvrdí, že loajalita a solidarita jsou navzájem komplementární pojmy, přičemž solidarita je strukturální, existenciální princip, zatímco loajalita je funkční kategorií. Mnozí autoři oba pojmy směšují. To se týká představitelů zejména britské nauky. Ale i německý autor Jacqué⁷⁴ tvrdí, že loajalita je „*přirozeným výrazem solidarity, protože žádná solidarita neexistuje bez vzájemné důvěry, neboť všichni musí plnit svoje povinnosti*“.

Mezi zásadou solidarity a zásadou loajální spolupráce je podle mého názoru vztah jakési kaskády. Loajalita vyplývá ze zásady solidarity, kterou je poměřován důvod použití zásady loajální spolupráce. Zásada loajální spolupráce za předpokladu, že je výslovně zakotvena, stanoví prostředky, tedy způsob, jak lze loajální spolupráci uskutečnit. Loajální spolupráce je tedy v tomto stadiu jakási zprostředkovaná solidarita; pojí se se zásadou solidarity tím, že na ni navazuje i v případech, kde výslovně uvedena v primárním právu není. Její použití ve smyslu konkrétní pomoci, např. v případě čl. 83 a čl. 222 SFEU, je projevem funkcionálního účelu solidarity (3.1.2).

⁶⁸ Srov. též rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 2. 1973 ve věci *Komise Evropských společenství proti Italské republice*, 39/72, odst. 24.

⁶⁹ K tomu viz HATJE, Armin – SCHWARZE, Jürgen. Der Zusammenhalt der Europäischen Union. *Europarecht (EuR)*. 2019, Jhrg. 54, Nr. 2, s. 171, 179 a 181.

⁷⁰ HATJE, Armin. *Die EU auf dem Weg zur Solidarunion- Wandel durch Krise*, s. 73, 77.

⁷¹ K tomu viz též POTACS, Michael. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip. *Europarecht (EuR)*. 2013, Jhrg. 48, Nr. 2, s. 133 an.

⁷² BORGER, Vestert. *The Currency of Solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, s. 58 an.

⁷³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. 12. 2012 ve věci *Thomas Pringle v. Government of Ireland a další*, C-370/12, odst. 137–144.

⁷⁴ JACQUÉ, Joachim. Komentář k čl. 2, 3 SEU. In: VON DER GROEBEN, Hans – SCHWARZE, Jürgen – HATJE, Armin. *Europäisches Unionsrecht*. 7. Auflage, Baden-Baden: Nomos, 2019, Marg. č. 12.

e) Solidarita a rovnost

Význam a interpretaci pojmu solidarity v souladu s principem rovnosti dovodil SDEU v několika rozsudcích. Konstatoval, že jestliže členský stát „*porušuje rovnováhu mezi výhodami a povinnostmi, zpochybňuje rovnost členských států v rámci komunitárního práva*“ (viz věc 39/72 *Komise v. Itálie*). Stejně souladný výklad mezi těmito dvěma zásadami dovodil SDEU ve věci 128/78 *Komise proti Spojenému království*, kde uvedl, že v případě, že členský stát ve svém národním zájmu porušuje rovnováhu mezi výhodami a povinnostmi jednostranným způsobem, zpochybňuje nejen rovnost členských států, ale diskriminuje i jejich státní příslušníky (odst. 12).

Právo musí být uplatňováno rovně (stejně) vůči všem členským státům; výjimečně tomu tak nemusí být právě v důsledku použití principu solidarity sledujícího uskutečňování integrace EU. V tomto smyslu jde o použití funkcionálního účelu solidarity ve smyslu materiální spravedlnosti s cílem vyrovnávání (pomoci) životní úrovně v jednotlivých členských státech. Princip solidarity má v tomto smyslu přednost před (formální) rovností. Solidarita se prosazuje na úkor rovnosti členských států, zejména v oblasti politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti v čl. 174–178 SFEU.⁷⁵

f) Solidarita a hospodářská a sociální soudržnost EU

Po zakotvení solidarity v čl. 2 SES Maastrichtského znění znamená solidarita i jeden z cílů Unie; solidarita představuje svým strukturálním účelem (viz 2.1.2 shora) trvalou podporu hospodářské a sociální soudržnosti EU.

Výrazem principu solidarity je celá řada paradigmat příznačných pro unijní právo. Mají sloužit v první řadě k lepší soudržnosti a v druhé řadě k lepšímu fungování vnitřního trhu tím, že se jeho použitím odstraňuje formální rovnost, jež je vlastně materiální nerovností. Výrazem principu solidarity je tedy především politika soudržnosti.

V rámci pěti elementů (aspektů) blahobytu podle čl. 3 odst. 1 a 3 SEU (trvalý a vyvážený hospodářský růst, měnová unie a cenová stabilita, sociální tržní hospodářství, ochrana životního prostředí a vědecký a technický pokrok) má z hlediska solidarity největší význam sociálně tržní hospodářství. To je charakteristické svým cílem spočívajícím v sociálním pokroku. Ten je konkretizován v samotné SFEU tím, že čl. 151 odst. 1 odkazuje na Evropskou sociální chartu (1961) a Komunitární chartu sociálních základních práv (1981) a zdůrazňuje cíle zaměstnanosti, zlepšení harmonizace životních a pracovních podmínek, přiměřenou sociální ochranu, sociální dialog, rozvoj kvalifikovaného pracovního potenciálu a potírání diskriminace.

g) Solidarita a subsidiarita

Callies⁷⁶ se pokouší sloučit zásady solidarity a subsidiarity s naukou o společném blahu (veřejném zájmu). Soudí, že zájem společenství má přednost a zájmy členských států jako jeho částí se mu musí podřídit. Na rozdíl od Calliesse mám za to, že mezi principem solidarity a principem subsidiarity nedochází k zásadnímu konfliktu. Jde o zásady na různých úrovních unijního práva. Zatímco princip solidarity je obecnou zásadou, zásada subsidiarity je hlediskem míry působnosti EU a působnosti členských států. Při řešení

⁷⁵ K tomu viz též TICHÝ, Luboš. O rovnosti členských států v EU. *Jurisprudence*. 2021, roč. 31, č. 3, s. 17, 18 a 20.

⁷⁶ CALLIES, Christian. *Subsidiaritäts- und Solidaritätsprinzip*. Baden-Baden: Nomos, 2001, s. 186.

konfliktů pravomocí členských států a EU je třeba přihlížet k principu solidarity, a to s ohledem na oba jeho účely, jakožto k rozhodujícímu hledisku, což ovšem nemusí vždy vést k uspokojivému výsledku, jenž Calliess zmiňuje.⁷⁷

3.2.4 Příklady působnosti solidarity

a) *Hospodářská a měnová unie*

V oblasti rozpočtové politiky členských států, jejichž měnou je Euro, je solidarita určitou výjimkou z principu odpovědnosti členského státu, neboť dodržování fiskálních úkolů je věcí vlastní odpovědnosti jednotlivých členských států. Ta v zásadě znamená, že státy nesmějí získat žádnou pomoc od jiných členských států či samotné EU, jestliže nedodržují přísná rozpočtová pravidla.

Klíčovým je chápání čl. 136 odst. 3 SFEU ve světle rozsudku SDEU C-370/12 *Pringle*.⁷⁸ Jestliže tuto oblast a pomoc jiných členských států posuzujeme jako oblast fiskální odpovědnosti, pak nepochybně výslovné ustanovení čl. 125 SFEU zakazuje použití solidarity ve smyslu podpory či pomoci členských států ve prospěch členského státu, který nedodržuje rozpočtovou disciplínu. Jestliže však tuto oblast posuzujeme jako oblast hospodářské politiky, jež je v působnosti členských států, lze dovozovat dokonce povinnost pomoci EU, vyplývající ze zásady solidarity ve prospěch členského státu, jenž se nachází v nouzi.⁷⁹ Uplatnit zásadu solidarity je však možné jedině za zcela výjimečných okolností, zejména jestliže neexistuje žádné jiné východisko z hrozícího státního bankrotu. Proto je ustanovení čl. 136 odst. 3 SFEU třeba vykládat velmi restriktivně.

b) *Solidarita a intergouvernementalizace práva EU*

Specifickým problémem je použití solidarity v případě intergouvernementalizace či internalizace unijního práva, jež znamenají zakotvení určitých činností v mezinárodních smlouvách, jakými jsou Schengenská dohoda (1985), Schengenská prováděcí dohoda (1990), Prümská dohoda (2005) aj. Klíčovou otázkou je, do jaké míry lze použít ustanovení, která jsou výrazem principu solidarity, konkrétně čl. 78, 79, a zejména 80 SFEU na vztahy vyplývající z těchto mezinárodních smluv. Pro řešení této problematiky je relevantní názor Dagilyté,⁸⁰ podle které jde o mezivládní solidaritu, tedy oblast, v níž platí koncept solidarity vyvinutý SDEU např. v rozhodnutí C-606/10 *ANAFE*, kde soud vyložil např. nařízení 562/2006 (Schengenský přeshraniční kodex). Podstatné však je, že princip solidarity se aplikuje i na činnosti EU a členských států, jež se uskutečňují, respektive jejichž následky působí mimo území EU.⁸¹

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Zejména marg. č. 115 a analýza v POTACS, Michael. *Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion und das Solidaritätsprinzip*, 133 an.

⁷⁹ Viz též k tomu RUFFERT, Matthias. Komentář k čl. 3, 4 SEU. In: CALLIESS, Christian – RUFFERT, Matthias (Hrsg.). *EUV/AEUV, Kommentar*. 6. Auflage. München: C. H. Beck, 2022, s. 17. K tomu však rozporuplný komentář Jacquého (JACQUÉ, Joachim. *Komentář k čl. 2, 3 SEU*.) a Pechsteina (PECHSTEIN, Matthias. Komentář k čl. 2. SEU. In: STREINZ, Rudolf (Hrsg.). *EUV/AEUV, Kommentar*. 2. Auflage. München: C. H. Beck, 2012, marg. č. 5.).

⁸⁰ DAGILYTÉ, Eglė. *Solidarity: A General Principle of EU Law? Two Variations on the Solidarity Theme*, s. 61 an.

⁸¹ K tomu srov. SVOBODA, Pavel. Řešení krizí v právu EU. *AUC IURIDICA*. 2016, roč. 62, č. 2, s. 63 an., zejména s. 64 a 65. Autor zde nazývá stav nouze ve smyslu tohoto příspěvku krizí. Z toho je mj. zřejmé, že stav nouze, byť v případě jednoho členského státu, může být příčinou krize celé Evropské unie.

c) Solidarita a prostor svobody, bezpečnosti a práva

Pojem „solidarita“, jenž se v této úpravě vyskytuje předně v obecných ustanoveních (čl. 67 an. SFEU), je třeba vykládat jako konkrétní pomoc v nebezpečných situacích v oblasti politik azylu a přistěhovalectví (viz čl. 77 an. SFEU). Jde o vyrovnávání handicapů sociální spravedlnosti. Solidarita a v ní obsažené povinnosti členských států se tak týkají cizích státních příslušníků.⁸² Tato povinnost zahrnuje i rozdělování a umísťování migrantů nacházejících se v některých členských státech, jimž vznikají značné ekonomické a organizační problémy [viz k tomu rozvoj sekundárního unijního práva v 3.1.1 a výklad ad d) níže].

Solidarita je formulována ve shora uvedených ustanoveních primárního práva výslovně jako zásada zahrnující povinnost pomoci znevýhodněným členským státům i finančními prostředky a za tím účelem zmocňuje k přijetí vhodných opatření. Pak lze toto ustanovení chápat i jako součást politiky hospodářské a sociální soudržnosti. Solidarita mezi členskými státy odpovídá základnímu předpokladu zajištění existence EU. Proto SDEU kvalifikoval jako flagrantní porušení povinností členských států nedodržení rozhodnutí Rady EU 2015/1523 a 2015/1601 o povinných kvótách pro přijímání uprchlíků členskými státy⁸³ jako porušení zásady solidarity.

d) Mechanismus solidarity v oblasti politiky azylu a migrace

Jak je popsáno shora (3.1.1), doznala solidarita významného rozvoje; má se stát součástí konkrétních právních norem sekundárního unijního práva podle návrhu pěti nařízení v oblasti politik azylu a přistěhovalectví.⁸⁴

Pojem solidarita jako součást konkrétních právních norem má zcela konkrétní obsah. Jak již bylo řečeno, v těchto případech se jedná o „konkrétní, pomocnou“ formu solidarity s funkcionálním účelem.

Z navrhovaných legislativních opatření lze vyvodit několik obecných poznatků.

Především se konstatuje, že v oblasti azylu a migrace dosud neexistoval žádný účinný mechanismus solidarity. To však platí o unijním právu obecně. Tento mechanismus je zakládán nově návrhy sekundárního práva, přičemž lze z hlediska jejich působnosti rozlišovat dva druhy mechanismu solidarity. Jeden je komplexním pojmem obecného charakteru zahrnujícím konkrétní pomocnou činnost nejen mezi členskými státy, ale i mezi členskými státy a orgány Evropské unie, zejména Evropskou komisí. Druhým druhem mechanismu konkrétní povahy jsou určité činnosti ve formě nově zaváděných nástrojů, jakými jsou solidární opatření, fórum solidarity, rezervoár solidarity aj. (viz blíže 3.1.1).

Solidarita znamená v těchto případech konkrétní povinnost pomoci při plnění jejího funkcionálního účelu.⁸⁵ Tato konkrétní povinnost solidarity může mít ovšem též kromě obecné formy míry povinnosti ještě dvě formy zvláštní. Zvýšená míra povinnosti existuje v případech migračního tlaku, pod nímž se členský stát ocitne.⁸⁶ Jinou formou solidarity

⁸² Viz též WEISS, Wolfgang – SATZGER, Helmut. Komentář k čl. 67 odst. 2 SFEU. In: STREINZ, Rudolf (Hrsg.). *EUV/AEUV. Kommentar*, marg. č. 32.

⁸³ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 4. 2020 ve spojených věcech *Evropská komise v. Polská republika, Komise v. Maďarsko, Komise v. Česká republika*, C-715/17, C-718/17 a C-719/17.

⁸⁴ Viz čl. 77 an. SFEU.

⁸⁵ Viz DZ k návrhu nařízení o azylu a migraci, s. 10.

⁸⁶ Viz čl. 50 an. návrhu nařízení o azylu a migraci.

je zcela výjimečná tzv. dobrovolná solidární podpora, o kterou může členský stát kdykoliv požádat jiné členské státy.⁸⁷

V oblasti volného pohybu a s přihlédnutím k otázce migrace je pro míru používání principu solidarity, zejména ve smyslu poskytování konkrétní pomoci, relevantní nejen čl. 67 odst. 2 SFEU, jenž stanoví základní obrys jeho aplikace, ale zejména čl. 80 SFEU ve své první větě, který má význam kompetenčního ustanovení, jehož adresátem je Evropská unie. Od ní, jakožto normotvůrce, se očekává vytvoření solidárního vyrovnávání nákladů mezi členskými státy. Evropský normotvůrce zde nevytváří nový princip, jestliže k zásadě solidarity připojuje „*spravedlivé rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy*“, nýbrž tento dodatek je velmi účinnou konkretizací samotného principu solidarity ve smyslu konkrétní pomoci:⁸⁸ rozsah povinnosti jednotlivých členských států je vyjádřen ve spravedlivém hrazení nákladů na splnění této povinnosti.⁸⁹

Solidarita získává ve své konkrétní formě strukturovanou podobu, která umožňuje komplexní a zároveň flexibilní použití. Mechanismus solidarity zahrnuje totiž různé druhy solidárních opatření, aby byl schopen pružně reagovat na dané problémy.⁹⁰ Současně umožňuje ve výjimečných případech určité uvážení ústící v odchylky či výjimky z kritérií příslušnosti, a to např. nejen z humanitárních důvodů, ale též z důvodů solidarity ve smyslu sloučení rodinných příslušníků.⁹¹

3.3 Problematika vynutitelnosti

Právo odpovídající povinnosti plynoucí ze solidarity by mělo být v zásadě vynutitelné (justiciabilní). Obsah povinnosti závisí na účelu solidarity (viz výše); může mít nejrůznější podobu (formu) a reflektuje významným způsobem kontext. Porušení povinnosti znamená odpovědnost za negativní následek.

Vynutitelným by mělo být jak právo plynoucí z principu solidarity sledující konkrétní účel pomoci (funkcionální účel), tak i právo založené na strukturálním účelu principu solidarity. V případě porušení povinnosti konkrétní pomoci, např. neposkytnutím pomoci členskému státu, jenž se nachází v nouzi způsobené skutečnostmi představujícími vyšší moc, náleží aktivní legitimace k vymáhání této povinnosti nejen dotčenému členskému státu, nýbrž i jiným členským státům a Evropské komisi.

Lze však připustit vynutitelnost povinnosti sledující relativně abstraktní strukturální účel. Například neadekvátní použití míry solidarity v důsledku nepřihlížení k jiným principům unijního práva může vést ke vzniku aktivní žalobní legitimace. Absence řádného reflektování principu solidarity v legislativním procesu Evropské unie je typickým příkladem porušení smlouvy, který se může stát základem žalobní legitimace.

⁸⁷ Srov. DZ k návrhu nařízení o azylu a migraci ad 3.11 a) shora, s. 20.

⁸⁸ Viz čl. 80 věta první SFEU: „*Politiky Unie podle této kapitoly a jejich provádění se řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy, a to i na finanční úrovni.*“ Poněkud rušivě působí text zprávy Rady z 25. 11. 2022 (14532/1/22, REV 1) (viz pozn. 43 výše), který, aniž by se odvolával na čl. 80 SFEU a bez dalšího odůvodnění, rozlišuje mezi principy solidarity a odpovědnosti (viz např. s. 8 zprávy), když se snaží odůvodnit dle našeho názoru imanentní vlastnost principu solidarity, totiž jeho vztah k odpovědnosti, kterou se solidarita chápe ve smyslu konkrétní povinnosti [viz výklad ad 3.11 b) výše].

⁸⁹ Viz odst. 27 preambule návrhu nařízení o azylu a migraci a čl. 5 tohoto návrhu.

⁹⁰ Viz k tomu odst. 16 preambule k návrhu nařízení o azylu a migraci.

⁹¹ Viz odst. 52 preambule k návrhu nařízení o azylu a migraci.

Členské státy a Evropská komise se mohou domáhat nápravy několika způsoby. Slouží jim k tomu žaloba pro porušení Smlouvy podle čl. 258 a násl. SFEU. Členské státy se mohou domáhat přezkoumání legislativních aktů žalobou na jejich neplatnost podle čl. 263 odst. 2 SFEU. Kromě toho se členské státy a některé orgány EU mohou domáhat nápravy žalobou proti nečinnosti podle čl. 265 odst. 1 SFEU. Jednotlivci jako tzv. neprivilegovaní žalobci mají aktivní žalobní právo v případě protiprávnosti legislativních aktů podle čl. 263 odst. 3 SFEU a oprávnění k žalobě proti nečinnosti podle čl. 265 odst. 3 SFEU.

Jednotlivci se považují za adresáty práv vyplývajících z principu solidarity nejen v oblasti sociálních práv podle Listiny, nýbrž i ve smyslu zásady rovnosti občanů EU podle čl. 9 SEU.⁹² Jednotlivec je oprávněn k vynucování principu solidarity v případě vzniku škody. Jde tak vlastně o nepřímé vymáhání povinnosti plynoucí z tohoto principu, a to ve dvojitým smyslu. Jednak se jedná o nápravu následků způsobených porušením povinnosti solidarity, jednak jde o nápravu, jíž se jednotlivec domáhá nikoliv vůči EU, nýbrž vůči členskému státu. V daném případě jde o odpovědnost členského státu za škodu při nerespektování principu solidarity nesprávnou implementací unijního práva ve smyslu doktríny Francovich, tedy analogicky podle čl. 340 odst. 2 SFEU za předpokladu zaviněného vážného pochybení negativním dopadem do základních lidských práv.⁹³

Solidarita znamená ochranu slabší strany (pracovníka, dítěte, vylučovaných osob aj.).⁹⁴ I vzdor relativně složité povaze základních sociálních práv lze dovodit jejich vynutitelnost jako např. u zákazu diskriminace mezi občany v rámci sociálních systémů. Ruffert⁹⁵ správně uvádí, že solidarita ve smyslu čl. 67 odst. 2 SFEU se vztahuje i na osoby bez státní příslušnosti třetích států⁹⁶ na území EU, a to zejména s ohledem na neuspokojivý stav základních lidských práv. Tato osobní působnost solidarity nachází výraz i v používání čl. 80, tedy jakési diagonální klauzule, na jejímž základě vydala Komise celou řadu opatření [viz 3.2.4 d) shora].

V důsledku neřádné implementace unijní úpravy, např. zejména práv pracovníků, mohou být porušena subjektivní práva jednotlivců. Jak konstatoval SDEU již ve svém rozsudku *Tachograph* (viz 2.5.5 shora),⁹⁷ následkem porušení rovnosti členských států může být diskriminace mezi jejich příslušníky. To představuje porušení povinnosti solidarity a ve svém důsledku poškozují právní řád Společenství v jeho základech.

4. Shrnutí poznatků

1. Solidaritu lze považovat za metaprincip evropského unijního práva plnící strukturální účel; v jiné formě plní funkci součásti konkrétní právní normy (funkcionální účel, konkrétní pomoc).

⁹² Tak výslovně KADELBACH, Stefan. *Solidarität als europäisches Rechtsprinzip?*, s. 18.

⁹³ Srov. TICHÝ, Luboš, *Odpovědnost státu za legislativní újmu. Pojem, význam a návrh řešení*. In: TICHÝ, Luboš – HRÁDEK, Jiří (eds). *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha: Právnická fakulta Univerzity Karlovy, 2012, s. 33.

⁹⁴ BIEBER, Roland. *Gegenseitige Verantwortung – Grundlage des Verfassungsprinzips der Solidarität in der Europäischen Union*, s. 67 an., a rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 9. 2001 ve věci *Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*. C-184/99.

⁹⁵ RUFFERT, Matthias. *Komentář k čl. 3,4 SEU*, marg. č. 4.

⁹⁶ Viz WEISS, Wolfgang, SATZGER, Helmut. *Komentář k čl. 67 odst. 2 SFEU*, marg. č. 32.

⁹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 2. 1979 ve věci *Komise Evropských společenství proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku*, 128/78.

2. Solidarita jako metaprincip představuje obecný svorník Evropské unie, neboť je existenčním předpokladem tohoto světově ojedinělého společenství států.
3. Solidarita má v zásadě všeobecnou věcnou působnost ve vztazích mezi EU a členskými státy a státy navzájem a dále i mezi EU a členskými státy na straně jedné a jednotlivci na straně druhé.
4. Jako součást právní normy při plnění funkcionálního účelu znamená solidarita povinnost poskytování pomoci v nouzi. Při jejím plnění ze strany povinných subjektů se jedná o zřeknutí se očekávaných dober v krátkodobé perspektivě ve prospěch obecného blaha (veřejného zájmu).
5. Obsahem solidarity při poskytování pomoci jsou jednostranně orientované povinnosti jejich adresátů (Evropská komise a členské státy) na straně jedné a práva subjektů oprávněných pomoc požadovat na straně druhé. Jejich plnění, respektive vynucování nelze vázat na protiplnění. Reciprocita ve smyslu synallagmatu neplatí.
6. Používání solidarity je závislé na vyvažování základních zájmů ztělesněných v jiných základních principech a hodnotách EU a na konkrétním kontextu relevantní právní úpravy a skutkového stavu.
7. Povinnost a subjektivní právo obsažené v pojmu solidarity lze vynucovat relevantními prostředky jako v případě porušení (objektivního) práva EU. Oprávnění domáhat se nápravy subjektivních práv v důsledku porušení zásady solidarity náleží i jednotlivci.
8. Evropská integrace jakožto proces založený na solidaritě evropských států a EU je zásadním vkladem do evropské kultury. Z principu solidarity plyne ústavní odpovědnost orgánů Unie a členských států. Svazek EU může existovat jen v té míře, v jaké bude solidarita jednání zúčastněných formovat jejich odpovědnosti.

On Solidarity in Law of the European Union

Luboš Tichý

Abstract: The contribution is a brief analysis of the concept of “solidarity” in the context of European Union law. Since it is a topic that is practically undeveloped, especially in Czech legal literature, it is first necessary to give a brief explanation of the meaning of this notion in the non-legal field and its penetration into the legal field and its development in EU law. Secondly, it defines the essence, content and function of solidarity and analyzes its relationship with similar general categories of EU law, including its basic principles, fundamental human rights. The article thus describes the scope of the concept of solidarity, the regulation of which is already found in seventeen places of primary European law. The last problem area is the enforceability of the content of solidarity, which includes not only obligations, but also rights that operate not only between member states, member states and the institutions of the European Union, but also in some cases towards individuals. The contribution comes to the conclusion that the solidarity is a key category, which has the status of a meta-principle of a multi-layered structure. It forms the basis of a legal and constitutional community such as the European Union, and also as a part of a legal norm expressing specific assistance. This is evidenced not only by the high frequency of this term in primary law, which was enriched with this term only in the last twenty-five years, the case law of the European Court of Justice, which considers it an existential notion in several of the decisions, and the development in the field of migration and asylum policy in recent years.

Keywords: solidarity, the principle of solidarity, basic principles, EU values, fundamental human rights, real and personal jurisdiction, enforceability, asylum and immigration policy, EU primary law, EU secondary law