

CEZARY MIK

Wpływ kryzysów globalnych na zmianę podejścia Unii Europejskiej do sytuacji kryzysowych. Aspekty prawne

The Impact of Global Crises on Changing the European Union's Approach to Crisis Situations. Legal Aspects

Abstract

The first quarter of the 21st century was a time of global crises that forced the EU to revise its previous individualist approach to crises. They not only caused a natural increase in the EU's legislative and intervention activity in these circumstances but also contributed to conceptual and regulatory development both in relation to their different types and to the definition of a more horizontal, integrated approach. The Union's contemporary approach encompasses the totality of possible crisis progression and recognizes the multisectoral impact of global crises and their interactions. Despite competence deficits, the EU has created its own crisis or emergency law. The paper analyzes the concept of crisis, its legal basis and the EU's competence in relation to major global crises (financial, migration, pandemic, and climate crises resulting from armed conflicts). Changes in the Union's approach to specific types of crises, the strengthening of crisis coordination mechanisms, and new acts based on the general concept of crisis (regardless of which crises are involved) and the belief in the need to protect certain values and interests of the Union (e.g., protection of the internal market, critical entities) are shown.

CEZARY MIK – profesor nauk prawnych, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, ORCID – 0000-0002-6758-1909, e-mail: c.mik@uksw.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE: kryzysy globalne, sytuacje nadzwyczajne, kryzys finansowy, kryzys energetyczny, kryzys migracyjny, pandemia Covid-19, kryzys klimatyczny, konflikty zbrojne, łańcuchy dostaw, pakt o migracji i azylu, neutralność klimatyczna, klęski żywiołowe, środki restrykcyjne, klauzula solidarności, rynek wewnętrzny, podmioty krytyczne, prawo sytuacji nadzwyczajnych (kryzysowe) UE, prawo Unii Europejskiej

KEYWORDS: global crises, emergencies, financial crisis, energy crisis, migration crisis, Covid-19 pandemic, climate crisis, armed conflicts, supply chains, migration and asylum pact, climate neutrality, natural disasters, restrictive measures, solidarity clause, internal market, critical entities, emergency (crisis) EU law, European Union law

1 | Wprowadzenie

Świat nigdy nie był wolny od kryzysów. Jednak pierwsze dekady XXI w. stały się czasem kumulacji kryzysów o bardzo poważnym natężeniu i wielorakich skutkach. Wpłynęły one negatywnie na wiele regionów świata, skłaniając państwa i ich ugrupowania do przewartościowania swojego podejścia do kryzysów jako takich. Refleksję taką podjęła również Unia Europejska (UE). Początkowo stosowała ona ograniczone podejście sektorowe, relatywizując je do konkretnych kryzysów. Kryzysy globalne wpłynęły na modyfikację tego podejścia i spowodowały konieczność zbudowania podejścia niezależnego od natury konkretnego kryzysu, skoncentrowanego na ochronie wartości i interesów Unii. Zmiany te następują mimo braku rewizji traktatów założycielskich. Interesujące jest zatem, z jakich norm kompetencyjnych Unia korzysta i do jakich następstw instytucjonalnych zmiany te prowadzą.

Analiza zmiany podejścia UE do kryzysów zostanie przedstawiona na tle ogólnego rozumienia kryzysu. Następnie przedstawione zostaną dwa podejścia Unii do kryzysów: 1) sektorowe, które z jednej strony umożliwi zrozumienie dotychczasowego stosunku do kryzysów, a z drugiej pokaże zmiany, jakie w dokonują się w ramach tego podejścia; 2) zintegrowane, w ramach którego pokazany zostanie nowy sposób regulacji.

2 | O pojmowaniu kryzysów

Termin „kryzys” pochodzi z języka greckiego. Oznacza moment rozstrzygający, punkt zwrotny, okres przełomu. Kryzys kojarzony jest z ekonomią (załamanie gospodarcze, element cyklu gospodarczego) i polityką (kryzys rządowy), medycyną (przesilenie choroby)^[1]. Niekiedy zamiast jednej definicji kryzysu charakteryzuje się go w poszczególnych sferach (gospodarka, polityka, wartości, psychologia, sport, medycyna; znane jest też określenie „kryzys humanitarny”). Niemniej jego symptomami są m.in. poważne problemy (gospodarka), konflikt (polityka), istotna utrata znaczenia (wartości), poważne konsekwencje (polityka), załamanie, bardzo zły stan (psychologia), zasadniczy spadek pozycji (sport), stan największego napięcia niekorzystnych objawów (medycyna). Kryzys można charakteryzować jako głęboki, najcięższy, ostry, permanentny, poważny, wielki; długotrwały, przejściowy; globalny, międzynarodowy, ogólnoswiatowy, światowy^[2].

Kryzys jest zatem pojęciem elastycznym, lecz niepozabawionym konturów znaczeniowych. Jest stanem czy sytuacją nadzwyczajną, która może trwać pewien czas. Źródłem kryzysu może być wydarzenie, a także zespół zjawisk czy procesów, których kryzys jest kulminacją. Może ono znajdować się wewnątrz kogoś lub czegoś (kryzys wewnętrzny) bądź być ulokowane na zewnątrz obiektu, na który kryzys ma wpływ (kryzys zewnętrzny), albo też może mieć charakter mieszany.

Kryzys może mieć różną dynamikę, napięcie i skalę. Może być nagły (gwałtowny) lub narastający. W ujęciu podmiotowym i geograficznym kryzys może mieć różne wymiary: od lokalnego po globalny. Kryzysy mogą być współistniejące (także współdziałające na siebie) bądź sekwencyjne (jeden kryzys powoduje inny). Kryzys cechuje znacząca powaga, oceniana przede wszystkim przez pryzmat niekorzystnych skutków lub poważnych zagrożeń, które stwarza dla osób, instytucji, dóbr, wartości, interesów, tożsamości, miejsc, mienia. Kryzys wymaga podjęcia szczególnych środków, aby go przezwyciężyć.

W XXI w. mamy do czynienia ze szczególnie złożonymi kryzysami, których zasięg jest globalny albo które wywierają skutki globalne. Należą do

¹ *Słownik wyrazów obcych*, red. Jan Tokarski (Warszawa: PWN, 1980), 404. Podobnie, chociaż bardziej miękko przez kryzys rozumie się generalnie sytuację niekorzystną dla kogoś lub czegoś. *Słownik języka polskiego PWN*, t. I, A-K, red. Mieczysław Szymczak (Warszawa: PWN, 1996), 999.

² *Wielki słownik języka polskiego*, red. Piotr Źmigrodzki. https://wsjp.pl/haslo/do_druku/11179/kryzys; <https://wsjp.pl/haslo/podglad/40589/katastrofa-humanitarna>.

nich w szczególności kryzys finansowo-gospodarczy (2008), kryzys migracyjny (2015), kryzys zdrowotny (Covid-19, 2019-2022), kryzys wywołany agresją Rosji na Ukrainę (2022), wreszcie kryzys klimatyczny, którego następstwa znacząco nasiliły się w XXI w. Kryzysy te rodzą złożone, wielosektorowe następstwa. Są też w stanie wywołać nowe kryzysy.

3 | Sektorowe podejście UE do kryzysów

3.1. Uwagi wstępne

Wspólnoty Europejskie (WE) nie były pomyślane jako organizacje, których jednym z ważnych zadań jest stawianie czoła kryzysom. Poza kryzysami gospodarczymi, które uważano za wynik zmiennej koniunktury gospodarczej i co do których uznano pewne kompetencje WE, przeciwdziałanie kryzysom pozostawiono państwom członkowskim, poddając ich postępowanie kontroli z perspektywy prawa wspólnotowego. Ograniczeniem działalności WE w odniesieniu do innych kryzysów był brak odpowiednich kompetencji. Ponadto kryzysy, nawet gospodarcze, traktowano jako zjawisko mające swoje źródło poza granicami WE^[3]. Dopiero od traktatów z Maastricht i Amsterdamu, integracja zaczęła obejmować inne niż gospodarcze dziedziny, a w dziedzinach gospodarczych dokonano kolejnych kroków zacieśniających integrację (unia gospodarcza i pieniężna). Znaczący postęp dokonał się też na mocy Traktatu z Lizbony.

W konsekwencji do czasu wystąpienia kryzysów globalnych w UE dominowało podejście sektorowe, skupione głównie na doraźnej interwencji. Podejście to dominuje także obecnie^[4], tyle że nie ma charakteru

³ Cezary Mik, „Unia Europejska wobec sytuacji nadzwyczajnych”, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. Tadeusz Jasudowicz (Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 1997), 83 i n.

⁴ Zob. także krytyczne uwagi o stosowanej inżynierii prawnej: Bruno de Witte, „Guest Editorial: EU emergency law and its impact on the EU legal order” *Common Market Law Review*, No. 5 (2022): 6 i n.; Salvatore Fabio Nicolosi, „Emergency Legislation in the European Union law”, [w:] *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, red. Ton van den Brink, Virginia Passalacqua (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024) 63 i n.; Julia Fernandez Arribas, „Regulating European emergency powers: towards a state of emergency of the European Union, Law and Institutions” *Policy Paper*, No. 295 (2024), 2-7.

wyłącznego. Kryzysy globalne spowodowały pewne zmiany: 1) zmusiły Unię do podejmowania zdecydowanie bardziej radykalnych środków interwencyjnych; 2) w stosunku do poszczególnych kryzysów poszerzono i usystematyzowano spektrum działań Unii, obejmując nimi od prewencji przez wczesne ostrzeganie i gotowość po reagowanie; 3) dostrzeżono oddziaływanie kryzysu w określonym sektorze na inne dziedziny niż objęta bezpośrednio kryzysem; 4) dostrzeżono potrzebę koordynacji działań państw członkowskich na szczeblu politycznym.

3.2. Kryzysy gospodarczy i finansowy

1. Pojęcie kryzysu gospodarczego pierwotnie łączono z zaburzeniami w dostawach surowców, w tym surowców energetycznych, w szczególności ropy naftowej. EWG podejmowała działania prewencyjne na podstawie art. 103 ust. 4 Traktatu. Pozwalał on Radzie przyjmować dyrektywy na wypadek trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty (jednym z pierwszych takich aktów była dyrektywa 68/414 nakładająca na państwa członkowskie obowiązek utrzymywania minimalnych zapasów ropy naftowej i produktów ropopochodnych^[5]; istotnymi motywami działania były możliwy kryzys i bezpieczeństwo dostaw). Wystąpienie kryzysu naftowego w 1973 r., prócz środków reakcyjnych (np. środków ochronnych i antydumpingowych wspólnej polityki handlowej) skłoniło Komisję do przyjęcia komunikatu „Nowa strategia polityki energetycznej dla Wspólnoty Europejskiej” (1974 r.).^[6]

Współczesne kryzysy gospodarcze mają charakter autonomiczny bądź stanowią konsekwencję innych kryzysów, np. klimatycznego czy wynikającego z konfliktów zbrojnych. Mają też szerszy zakres, chociaż surowce energetyczne mają wciąż podstawowe znaczenie.

Upoważnienie z art. 103 Traktatu o EWG zostało przeformułowane na mocy Traktatu z Maastricht i ujęte jako art. 103a w tytule tworzącym podstawy unii gospodarczej i pieniężnej. Rada uzyskała uprawnienie do wydawania różnych środków (nie tylko dyrektyw). Mogła ona udzielić wspólnotowej pomocy finansowej w przypadku, gdy „państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami

⁵ Obecnie obowiązuje dyrektywa 2009/119 z 14.9.2009 r., Dz. Urz. UE L 265, s. 9.

⁶ COM(74)550.

z racji nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą”. Okoliczności tych nie zdefiniowano. Rada podejmowała decyzje jednoznacznie, a gdy chodziło o klęski żywiołowe, większością kwalifikowaną głosów. Tym samym art. 103a działał także w przypadku kryzysów nieekonomicznych.

Obecnie podstawą reagowania na kryzysy gospodarcze rozumiane jako kryzysy zaopatrzenia jest art. 122 TfUE pozostawiony w ramach postanowień o polityce gospodarczej i pieniężnej. Upoważnia on Radę, w duchu solidarności między państwami członkowskimi, do decydowania o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej, zwłaszcza jeśli wystąpią poważne trudności w zaopatrzeniu w niektóre produkty, przede wszystkim w obszarze energii (ust. 1). Innego zakresu dotyczy ust. 2 art. 122. Stanowi on, że jeżeli państwo członkowskie ma trudności lub jest istotnie zagrożone poważnymi trudnościami (o nieokreślonym, ale także gospodarczym, charakterze) z racji klęsk żywiołowych lub nadzwyczajnych okoliczności pozostających poza jego kontrolą (siła wyższa?), Rada może mu przyznać członkom Unii, pod pewnymi warunkami, pomoc finansową Unii.

Ważnej wykładni art. 122 TfUE dokonał Trybunału Sprawiedliwości. Według niego, art. 122 ust. 1 nie jest podstawą stosowania pomocy finansowej przez Unię dla państw członkowskich. Nie służy też złagodzeniu wagi trudności finansowych danego państwa członkowskiego. Nie może również służyć jako podstawa środków lub zasad upoważniających dane państwo członkowskie „do jednostronnego decydowania o niespłaceniu swojego długu w całości lub w części”. Na odmianę art. 122 ust. 2 może służyć wyłącznie do udzielania jednostkowej pomocy finansowej i nie może być rozwiązaniem systemowym, jakim jest mechanizm stabilności. Zarazem „postanowienie to nie może uzasadniać wprowadzenia do przepisów opartego na zasadzie stanu wyższej konieczności mechanizmu niespłacania długu ze względu na szczególności na ogólny i stały charakter takiego mechanizmu”. Ponadto art. 122 nie wyklucza przyznawania pomocy finansowej państwom członkowskim spoza UE^[7]. Ciekawe, że art. 122 był wykorzystywany w okresie kryzysu finansowego z 2008 r., a jego ust. 2 posłużył m.in. do wydania rozporządzenia 407/2010 z 11.5.2010 r. ustanawiające europejski mechanizm stabilizacji finansowej^[8].

⁷ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości w sprawach: Pringle z 27.11.2012 r., C-370/12, pkt 65, 116, 120, ECLI:C:2012:756; Alexios Anagnostakis z 12.9.2017 r., C-589/15P, pkt 69-71, 75, ECLI:EU:C:2017:663.

⁸ Dz. Urz. UE L 118, s. 1.

2. Od Lizbony podstawą działania Unii w przypadku kryzysów zaopatrzenia w produkty energetyczne jest również art. 194 TfUE dotyczący polityki energetycznej. Postanowienie to, objęte kompetencją dzieloną UE, umożliwia przyjmowanie aktów prawnych, m.in. w celu zapewnienia funkcjonowania rynku energii oraz bezpieczeństwa dostaw energii w Unii (ust. 1 lit. a) i b)). Akty prawne przyjmują Parlament Europejski i Rada działająca większością kwalifikowaną głosów (ust. 2; chyba że w grę wchodzi środek mający głównie fiskalny charakter – wówczas jednomyślnie, ust. 3). Art. 194 ust. 2 stał się podstawą interesujących aktów prawnych.

Należy do nich dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1788 z 13.6.2024 r. w sprawie wspólnych zasad rynków wewnętrznych gazu odnawialnego, gazu ziemnego i wodoru^[9]. Istotnym motywem działania był konflikt zbrojny na Ukrainie (pkt 7 preambuły). W dyrektywie reguluje się m.in. środki na wypadek regionalnego lub nawet ogólnounijnego kryzysu związanego z cenami gazu ziemnego (art. 5). Decyzje podejmuje Rada, na wniosek Komisji. Mają one charakter tymczasowy. W sytuacjach nagłego kryzysu na rynku energetycznym lub zagrożenia dla bezpieczeństwa fizycznego lub bezpieczeństwa osób, urządzeń, instalacji lub integralności systemu, państwa członkowskie zostały upoważnione do podjęcia środków zabezpieczających (art. 83).

Innym przykładem świadczącym o powiązaniu kryzysu energetycznego z innymi źródłami kryzysów jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1938 z 25.10.2017 r. dotyczące środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego^[10]. Według niego, współodpowiedzialność za bezpieczeństwo dostaw gazu spoczywa na przedsiębiorstwach gazowych, państwach członkowskich i na Komisji (art. 3). Ustanawia ono Grupę Koordynacyjną ds. Gazu (art. 4). Określa też standardy w zakresie infrastruktury i dostaw gazu (art. 5 i 6). Wymaga przeprowadzenia oceny ryzyka. Zgodnie z załącznikiem IV, ryzyka te można kojarzyć z kryzysami. Mogą one mieć charakter polityczny, w tym zakłócenia dostaw z państw trzecich; mogą wchodzić w grę także niepokoje polityczne, wojny, terroryzm, ryzyko technologiczne, w tym braki energii, ataki cyfrowe, ryzyka handlowe/rynkowe/finansowe, w tym spory handlowe, wahania cen, ryzyka społeczne, w tym strajki oraz klęski żywiołowe. Rozporządzenie klasyfikuje państwa trzecie z perspektywy generowania ryzyka (art. 7, załącznik I). Domaga się również opracowania planów działań zapobiegawczych i na

⁹ Dz. Urz. UE L 2024/1788.

¹⁰ Dz. Urz. UE L 280, s. 1.

wypadek sytuacji nadzwyczajnej (art. 8-10). Definiuje trzy stany kryzysowe, jakie mogą wprowadzić państwa członkowskie: 1) stan wczesnego ostrzegania; 2) stan alarmowy; 3) stan nadzwyczajny – występowanie nadzwyczajnego zapotrzebowania na gaz, znacznych zakłóceń dostaw gazu lub inne znaczne pogorszenie się sytuacji w zakresie dostaw gazu i gdy wdrożono wszystkie stosowne środki rynkowe, które jednak są niewystarczające do zaspokojenia zapotrzebowania na gaz (art. 11). Natomiast Komisja może wprowadzić stan nadzwyczajny w regionie lub w Unii na wniosek organu państwa członkowskiego, który wprowadził stan nadzwyczajny (jest to obowiązkowe, gdy wniosek taki złożą przynajmniej dwa organy państw członkowskich; art. 12). Rozporządzenie określa też działania solidarnościowe w relacjach między państwami członkowskimi (art. 13).

3. W stawianiu czoła kryzysom gospodarczym pewne znaczenie mają postanowienia dotyczące konkurencji. W szczególności od powstania EWG Komisja jest władna zezwalać na udzielenie przez państwo pomocy w razie poważnych zaburzeń w gospodarce państwa członkowskiego (obecnie art. 107 ust. 3 lit. b TfUE).

4. Reagowaniu na kryzysy gospodarcze i finansowe służą także postanowienia dotyczące unii gospodarczej i pieniężnej wprowadzone w Maastricht (UE ma kompetencje wyłączne co do polityki pieniężnej w strefie euro, kompetencje dzielone w pozostałym zakresie polityki pieniężnej, specyficzne kompetencje koordynacyjne w sferze polityki gospodarczej) oraz zreformowaną swobodą przepływu kapitału (kompetencje dzielone).

Tak też art. 143 upoważnia Komisję do formułowania zaleceń wobec państw członkowskich „w przypadku trudności lub poważnego zagrożenia trudnościami w równowadze płatniczej państwa członkowskiego wynikających bądź z ogólnego zachwiania równowagi płatniczej, bądź z charakteru walut, jakimi dysponuje, zwłaszcza gdy trudności te mogą narazić na niebezpieczeństwo funkcjonowanie wspólnego rynku lub stopniową realizację wspólnej polityki handlowej”. Gdy okażą się one nieskuteczne, Rada może przyznawać wzajemną pomoc. Gdy nie została ona przyznana albo okazała się niewystarczająca, Komisja może upoważnić państwa członkowskie do podjęcia środków ochronnych. Gdy pojawia się nagły kryzys w równowadze płatniczej, a decyzja zgodnie z art. 143 nie została niezwłocznie wydana, państwo członkowskie może podjąć samodzielnie niezbędne środki ochronne, zgodnie z art. 144.

Wreszcie, jeżeli w wyjątkowych okolicznościach napływ kapitału do lub z państw trzecich powoduje lub może powodować poważne trudności

w działaniu unii gospodarczej i pieniężnej Rada może przyjąć niezbędne środki ochronne (art. 66 TfUE).

5. U progu XXI w. UE dotknął globalny kryzys finansowy. Mimo posiadanych instrumentów, Unia nie była w pełni przygotowana na ten szok, a jej reakcja spóźniona. Jej stan świadomości, ale i dynamikę kryzysu, pokazują kolejne konkluzje Prezydencji Rady Europejskiej z lat 2007-2010. Początkowo uważano, że europejski model gospodarczy jest sukcesem, a jego podstawy makroekonomiczne są stabilne (spodziewano się nawet trwałego wzrostu gospodarczego, konkluzje z 14.12.2007 r.). Nieco później sądzono, że wchodzi w grę jedynie zawirowania na rynkach finansowych i że EBC, krajowe banki centralne i instytucje finansowe dokonują jedynie korekt (konkluzje z 13-14.3.2008 r.). Pół roku później Unia już stała w obliczu kryzysu finansowego (konkluzje z 15-16.10.2008 r.). Niebawem sytuacja stanowiła już kryzys gospodarczy i finansowy o skali światowej (konkluzje z 11-12.12.2008 r.), wyzwanie wręcz dziejowe (konkluzje z 19-20.3.2009 r.). Rada Europejska przyznała, że globalny kryzys finansowy stanowił najgłębszą i najpowszechniejszą recesję w epoce powojennej (konkluzje z 18-19.6.2009 r., 10-12.12.2009 r.), najcięższy kryzys gospodarczy na świecie od lat 30. XX w. (konkluzje z 25-26.3.2010 r.).

W reakcji na kryzys Unia podejmowała różne środki, zwłaszcza w postaci pomocy finansowej dla niektórych państw członkowskich, a także wsparcia euro. Jedną z ważnych podstaw działania pomocowego okazał się m.in. art. 122 TfUE. Mimo to, kiedy Rada Europejska podjęła decyzję 2011/199 z 25.3.2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TfUE (dodano ust. 3)^[11], umożliwiającą prawną akceptację Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności z 2.2.2012 r. zawartego przez 20 państw należących do strefy euro^[12], Trybunał Sprawiedliwości stwierdził legalność decyzji Rady Europejskiej i zgodność traktatu z prawem UE, gdyż traktat nie zawiera postanowień pozwalających ustanowić mechanizm stabilności^[13]. Ciekawe jednak, że wcześniej (zob. pkt 2) art. 122 TFUE mógł być podstawą rozporządzenia ustanawiającego mechanizm stabilizacji finansowej (nr 407/2010).

¹¹ Dz. Urz. UE L 91, s. 1.

¹² Tekst: <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/2023-10/05-TESM2-HR1.en12.pdf>.

¹³ Decyzję tę próbowano bezskutecznie kwestionować. Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Pringle z 27.11.2012 r., C-370/12, ECLI:C:2012:756, gdzie TS przyjął, że skoro (pkt 105).

Kryzys finansowy doprowadził do wzrostu centralizacji w strefie euro, co ujawnia się m.in. umocnieniem kompetencji regulacyjnych i interwencyjnych Rady, Komisji i EBC. Znaczenie systemowe miały jednak działania legislacyjne podjęte pod koniec kryzysu w formie tzw. sześciopaku (pięć rozporządzeń i dyrektywa z 2011 r.)^[14] i dwupaku (dwa rozporządzenia z 2013 r.)^[15]. Ponadto 2.3.2012 r. większość państw członkowskich (25 na ówczesne 28) podpisała wstępny co do zgodności z prawem UE Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i pieniężnej (tzw. Pakt fiskalny)^[16]. W dalszej perspektywie odpowiedzią na kryzys finansowo-gospodarczy stało się dążenie do pogłębienia integracji w tej dziedzinie, m.in. przez ustanowienie unii bankowej (od 2014 r.)^[17], unii rynków kapitałowych (od 2015 r.)^[18], wreszcie unii fiskalnej (wstępne propozycje z 2024 r.).

¹⁴ Rozporządzenie Rady 1177/2011 zmieniające rozporządzenie 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia wykonywania procedury nadmiernego deficytu budżetowego, a ponadto pięć rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady: rozporządzenie 1173/2011 w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro, rozporządzenie 1174/2011 w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro, rozporządzenie 1175/2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych, rozporządzenie 1176/2011 w sprawie zapobiegania zakłócenia w równowadze makroekonomicznej i korygowania tych zakłóceń, dyrektywa Rady 2011/85 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich (Dz. Urz. UE L 306).

¹⁵ Dwa rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 472/2013 dotyczące wzmocnienia nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi, które należą do strefy euro oraz nr 473/2013 w sprawie wspólnych przepisów dotyczących monitorowania i oceny projektów planów budżetowych oraz zapewniania korekty nadmiernego deficytu w państwach należących do strefy euro (Dz. Urz. UE L 140).

¹⁶ Jego stroną są 22 państwa: 19 państw należących do strefy euro oraz Bułgaria, Dania i Rumunia. Tekst: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)) Zob. opinie C. Mika, A. Nowaka-Fara, P. Bogdanowicza, M. Jabłońskiego, A. Wernika nt. Paktu fiskalnego w: Zeszyty Prawnicze BAS 2012, Nr 1, s. 81 i n.

¹⁷ Zob. informacje na temat podejmowanych działań: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/banking-union/>.

¹⁸ Zob. informacje na temat podejmowanych działań: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/2022-capital-markets-union-package/#2022>.

3.3. Kryzys migracyjny

1. Przemieszczanie się ludzi przez granice jest zjawiskiem naturalnym. Problemem staje się wówczas, gdy ma charakter nielegalny i/lub dokonuje się nagle i na skalę masową. Pierwotnie we WE zwalczano przede wszystkim nielegalną migrację z państw trzecich, gwarantując swobodę przemieszczania się i osiedlania pracowników najemnych i samodzielnych (potem obywateli UE) między państwami członkowskimi pogłębiając o strefę Schengen. Problem nagłego napływu obywateli państw trzecich został dostrzeżony po raz pierwszy w Traktacie z Amsterdamu, który ustanowił przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 64 TWE). Traktat z Lizbony sprecyzował, że w tej przestrzeni UE ma kompetencje dzielone (art. 4 ust. 2 lit. j TfUE). Przy tym wspólna polityka azyłowa obejmuje m.in. wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek ich masowego napływu (art. 78 ust. 2 lit. c TfUE). Ponadto, zgodnie z art. 78 ust. 3 (d. art. 64 TWE), jeżeli państwa członkowskie (jedno lub więcej) znajdują się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na podstawie propozycji Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na ich korzyść. Parlament Europejski jest tylko konsultowany przez Radę.

Wspólna polityka migracyjna (odrębną od polityki azyłowej) uzyskała podstawę w art. 79. Nie ma tu mowy o sytuacji nagłego i masowego napływu obywateli państw trzecich. Natomiast Parlament Europejski i Rada mogą przyjmować m.in. środki w zakresie zarządzania przepływami migracyjnymi, łącznie z zapobieganiem i zwalczaniem nielegalnej migracji. Natomiast państwa członkowskie zachowały prawo do ustalania wielkości napływu obywateli państw trzecich przybywających z państw trzecich na ich terytorium, lecz jedynie w poszukiwaniu pracy najemnej lub na własny rachunek (ust. 5). Ponadto art. 80 TFUE stanowi, że tak w przypadku środków azyłowych, jak i migracyjnych państwa członkowskie obowiązują zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, również w dziedzinie finansowej.

2. UE zderzyła się z wielką falą uchodźczo-migracyjną w 2015 r. Określono ją jako kryzys uchodźczy, aczkolwiek można mieć poważne wątpliwości co do takiej kwalifikacji napływu, zwłaszcza gdy przez uchodźców rozumie się osoby tak kwalifikowane przez Konwencję genewską z 1951 r. Wagę kryzysu i możliwe następstwa dostrzeżono w specjalnym oświadczeniu Rady Europejskiej z 23.4.2015 r., uznając, że sytuacja staje się nadzwyczajna w przypadku Grecji i Włoch. Uruchomiono mechanizm zintegrowanych

uzgodnień co do reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR, zob. pkt 2.7). W konkluzjach z 17-18.12.2015 r. Rada Europejska przyjęła, że Unia musi stawić czoło bezprecedensowym przepływom migracyjnym. W tym celu opracowano odpowiednią strategię. Komisja uchwaliła Europejski program migracji^[19].

Reakcja UE miała głównie punktowy charakter. Na podstawie art. 78 ust. 3 TfUE Rada przyjęła w szczególności dwie decyzje: nr 2015/1523 z 14.9.2015 r. ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji^[20], oraz decyzję (UE) 2015/1601 z 22.9.2015 r. ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji^[21]. Relokacją objęto ok. 40 000 osób. Wkrótce liczba nielegalnych migrantów wzrosła do ponad 200000. Pojawiły się też nowe szlaki migracyjne.

Decyzje Rady wywołały spory sądowe. W wyroku w sprawie Słowacja i Węgry v. Rada UE z 6.9.2017 r.^[22] Trybunał Sprawiedliwości odmówił jednak ich uchYLENIA. Wyjaśnił, że art. 78 ust. 3 TfUE umożliwia nie tylko wprowadzanie wszelkich środków tymczasowych, które umożliwiają „szybką i skuteczną reakcję na nadzwyczajną sytuację charakteryzującą się nagłym napływem obywateli państw trzecich”, ale także pozwala na stosowanie odstępstw od przepisów aktów prawodawczych. Zakres odstępstw pod względem przedmiotowym i temporalnym musi być jednak ściśle określony i ograniczony do „szybkiej i skutecznej odpowiedzi na jednoznacznie określonej sytuacji kryzysowej” (pkt 77 i 78). Środki te nie mogą też ustanawiać trwałych i ogólnych zmian, gdyż stanowiłoby to obejście procedur z art. 78

¹⁹ COM(2015) 240 final.

²⁰ Dz. Urz. UE 2015, L 239, s. 146.

²¹ Dz. Urz. UE 2015, L 248, s. 80. W 2016 r. zawieszono tymczasowo relokację 30% wnioskodawców składanych w Austrii.

²² Sprawy C-643/15, C-647/15, ECLI:EU:C:2020:257. Zob. też wyrok w sprawie Komisja v. Rzeczypospolita Polska, Węgry i Czechy z 2.4.2020 r., sprawy połączone C715/17, C718/17 i C719/17, ECLI:EU:C:2020:257. TS przyjął tu, że państwo członkowskie nie może powołać się na art. 72 TfUE (zgodnie z nim, przepisy dotyczące m.in. azylu i migracji nie naruszają wykonywania przez Państwa Członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego) jako uzasadnienie niewykonania decyzji relokacyjnych. Porządek publiczny i bezpieczeństwo wewnętrzne muszą być bowiem: 1) interpretowane ściśle; 2) ich treść nie może być ustalana jednostronnie i jest poddana kontroli unijnej; 3) między tymi względami a odstępstwami od decyzji relokacyjnych musi istnieć konieczny związek; 4) powody z art. 72 zostały uwzględnione w decyzjach relokacyjnych, a powoływanie się na nie zostało poddane ograniczeniom (pkt 152, 153-160).

ust. 2 (pkt 78, 89-92). Z kolei z nagłym charakterem napływu osób mamy do czynienia wówczas, gdy „jego skala jest tak wyjątkowa, że nie można było jej przewidzieć i to niezależnie od okoliczności, że ów napływ miał miejsce w kontekście trwającego od kilku lat kryzysu migracyjnego, ponieważ uniemożliwia on normalne funkcjonowanie wspólnego unijnego systemu azylowego” (pkt 114). Trybunał podkreślił, że Rada korzysta szerokiego zakresu uznania. Tylko oczywisty błąd może podważać zasadność jej decyzji (pkt 123, 124). Wreszcie, Trybunał uznał, że decyzje relokacyjne mogą zawierać rozwiązania pozwalające na dostosowywanie środków do niekiedy bardzo gwałtownie zmieniającej się sytuacji, co nie stanowi przekroczenia kompetencji z art. 78 ust. 3 TfUE (pkt 131, 132).

Decyzje z 2015 r. nie wyczerpały reakcji UE^[23]. Uruchomiono operacje pokojowe na M. Śródziemnym i środki pomocy finansowej. Podjęto też współpracę z państwami basenu M. Śródziemnego. Niektórym państwom członkowskim umożliwiono stosowanie kontroli na granicach wewnętrznych UE. Wobec trwania kryzysu podjęto reformę systemu azylowego i migracyjnego^[24].

Sygnalem przyjmowania coraz bardziej systemowego podejścia stało się m.in. zalecenie Komisji (UE) 2020/1366 z 23.9.2020 r. w sprawie unijnego mechanizmu na potrzeby zapewnienia gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją (plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego)^[25]. Źródłem inspiracji jest kryzys z 2015 r. Zalecenie nie definiuje kryzysu migracyjnego. Określa natomiast plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek takiego kryzysu (Załącznik). Oparto go na zasadach przewidywania, koordynacji, reagowania, przydzielania zasobów oraz solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, nawiązując do art. 80 Traktatu. Wskazuje też podmioty, które powinny być zaangażowane w jego realizację (państwa członkowskie, Komisja, Europejska Służba Działania Zewnętrzne oraz właściwe agencje Unii). Plan przewiduje dwa etapy: monitorowania

²³ Kalendarium działania UE z lat 2015-2024: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/migration-timeline/>.

²⁴ Interesujące jest, że mimo trwającego kryzysu migracyjnego nowy Kodeks graniczny Schengen (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2016/399 z 9.3.2016 r.) stwierdził w preambule, przywołując orzeczenia TS, że „Migracji ani przekraczania granic zewnętrznych przez dużą liczbę obywateli państw trzecich nie powinno się uznawać *per se* za zagrożenie porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego” (pkt 26, 27).

²⁵ Dz. Urz. UE L 317, s. 26.

i gotowości oraz zarządzania kryzysem migracyjnym (uruchamianego, gdy jeszcze nie działają ogólne mechanizmy kryzysowe, np. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności). Dla każdego z nich Zalecenie ustala cel, sposób zarządzania, organizację pracy i narzędzia.

Dnia 14.5.2024 r. Rada przyjęła unijny pakt o migracji i azylu, który objął szeroką, kompleksową reformę systemu azylowo-migracyjnego. Parlament Europejski i Rada uchwały 14.5.2024 r. trzy rozporządzenia: 1) 2024/1350 ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych^[26]; 2) 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją^[27]; 3) 2024/1359 w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu^[28]. Podstawą rozporządzeń 2024/1350 i 2024/1359 był art. 78 ust. 2 lit. d) i g). Podstawą rozporządzenia 2024/1351 były art. 78 ust. 2 lit. e) oraz art. 79 ust. 2 lit. a)-c).

Spośród tych rozporządzeń istotne są zwłaszcza dwa ostatnie. Rozporządzenie 2024/1351 reguluje trzy zagadnienia: 1) wspólne ramy zarządzania azylem i migracją w UE oraz funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego; 2) mechanizm solidarności; 3) kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 1). Nie posługuje się ono terminem „kryzys migracyjny”, chociaż pojawia się ono w tekście. Podstawowe znaczenie mają takie pojęcia, jak „presja migracyjna”, „narażenie na ryzyko presji migracyjnej” oraz „znacząca sytuacja migracyjna”. Presja migracyjna to sytuacja spowodowana przybywaniem jakkolwiek drogą obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców lub składaniem przez nich wniosków w takiej liczbie, że stwarza to nieproporcjonalne obowiązki dla państwa członkowskiego, przy uwzględnieniu ogólnej sytuacji w UE i mimo dobrego przygotowania systemów krajowych oraz wywołuje konieczność natychmiastowego działania, zwłaszcza w postaci tzw. wkładów solidarnościowych. Obejmuje ona także przypadki, gdy istnieje ryzyko przybycia dużej liczby obywateli państw trzecich i bezpaństwowców lub dochodzi do przybycia dużej ich liczby. Z kolei „znacząca sytuacja migracyjna” oznacza sytuację, „w której skumulowany efekt obecnych i poprzednich rocznych przybyć obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców prowadzi

²⁶ Dz. Urz. UE L 2024/1350.

²⁷ Dz. Urz. UE L 2024/1351.

²⁸ Dz. Urz. UE L 2024/1359.

do osiągnięcia przez dobrze przygotowany system azylowy, system przyjmowania i system migracyjny granic jego zdolności” (art. 2 pkt 24 i 25).

Zarządzanie azylem i migracją oparto na zasadzie kompleksowej oraz w powiązaniu z zasadami solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności (art. 3-6). Instrumentem działania są krajowe i europejska strategie wdrażania systemu zarządzania, sprawozdania oraz system gromadzenia informacji pozwalający dokonać oceny ogólnej sytuacji migracyjnej, presji migracyjnej, ryzyka presji migracyjnej lub znaczącej sytuacji migracyjnej (art. 7-10). Komisja może wydawać decyzje wykonawcze w sprawie ustalenia państw członkowskich znajdujących się pod presją migracyjną, narażonych na jej ryzyko lub stojących w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej (art. 12), a Rada przyjmować na wniosek Komisji akty wykonawcze w sprawie puli solidarnościowej, obejmujące także liczbę wymaganych relokacji i wkładów finansowych (art. 13; art. 56). Rozporządzenie ustanowiło również dwa unijne fora ds. solidarności oraz koordynatora ds. solidarności (art. 14-16). Wchłaniając wcześniejsze uregulowania, rozporządzenie 2024/1351 szczegółowo unormowało kwestię państwa odpowiedzialnego za udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 17 i n.).

W omawianym zakresie istotne jest też rozporządzenie 2024/1359, merytorycznie powiązane z rozporządzeniem 2024/1351. Terminem nadrzędnym sytuacja kryzysowa. Jej obszerna definicja obejmuje dwa zakresy: 1) wyjątkową sytuację masowych przybyć obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców do państwa członkowskiego jakąkolwiek drogą i o takiej skali i charakterze (uwzględnia się m.in. liczbę ludności, PKB i specyficzne uwarunkowania geograficzne państwa członkowskiego, w tym wielkość jego terytorium), że powoduje, iż dobrze przygotowane systemy azylowy, przyjmowania lub powrotów w państwie członkowskim (także na poziomie lokalnym lub regionalnym) przestają funkcjonować do tego stopnia, że mogłyby to mieć poważne konsekwencje dla funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego; 2) instrumentalizację, tj. sytuację, w której państwo trzecie lub wrogi aktor niepaństwowy „zachęcają obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców do przemieszczania się na granice zewnętrzne lub do państwa członkowskiego, lub ułatwiają im to przemieszczanie, w celu destabilizacji Unii lub państwa członkowskiego, oraz w przypadku gdy takie działania mogą zagrozić podstawowym funkcjom państwa członkowskiego, w tym utrzymaniu prawa i porządku lub ochronie jego bezpieczeństwa narodowego” (art. 1 ust. 4). Sytuacja kryzysowa może być spowodowany także działaniem siły wyższej, tj. zdarzeniem będącym poza kontrolą UE i jej państw członkowskich. Środki

przewidziane w rozporządzeniu przyjmuje się „wyłącznie w zakresie, w jakim bezwzględnie wymaga tego sytuacja, tymczasowo i w ograniczony sposób oraz wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach” (art. 1 ust. 3).

Działanie mechanizmu zaczyna się od złożenia przez państwo członkowskie, które uważa, że stoi w obliczu sytuacji kryzysowej lub spowodowanej siłą wyższą, uzasadnionego wniosku do Komisji (art. 2). Komisja podejmuje wtedy decyzję stwierdzającą istnienie sytuacji kryzysowej lub spowodowanej siłą wyższą (art. 3). Zgodę na odstępstwa w zakresie azylu i migracji na określony czas i ustanowienia środków solidarnościowych (art. 8-9), przyjmuje Rada na wniosek Komisji (art. 4, 5, art. 10-13). Możliwe jest również skorzystanie z trybu przyspieszonego (art. 14).

3.4. Kryzys zdrowotny

1. Z ludzkością nieuchronnie związane są choroby. Niektóre z nich, urastając do rangi epidemii, mogą stanowić poważne zagrożenie publiczne. Początkowo postrzegano ten problem jako należący do kompetencji państw członkowskich, chociaż poddanej kontroli WE (ochrona zdrowia publicznego jako ograniczenie swobód rynku wewnętrznego). Fragmentarycznie zdrowie stało się przedmiotem harmonizacji prawa krajowego (np. obrót lekami). Jednak wraz z Traktatem z Maastricht ochrona zdrowia publicznego, w tym zapobieganie epidemiom, stała się dziedziną objętą integracją. Wspólnotę zobowiązano też do włączania ochrony zdrowia w inne polityki integracyjne (art. 129 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, TWE).

Traktat z Amsterdamu rozwinął kompetencje WE. W ramach rewizji postanowienia dotyczącego harmonizacji prawa krajowego, upoważniono państwa członkowskie, które mają szczególny problem zdrowia publicznego w dziedzinie objętej harmonizacją do poinformowania o tym Komisji, która musiała sprawę przeanalizować i przedłożyć Radzie odpowiednie projekty legislacyjne (art. 95 ust. 8 TWE). Na nowo sformułowano postanowienie dotyczące ochrony zdrowia, gdzie rozróznilo kompetencje wspierające i kompetencje legislacyjne (art. 152 TWE). Nie zmieniono jednak regulacji w zakresie odnoszącym się do epidemii.

Traktat z Lizbony dokonał dalszych zmian. Art. 168 TfUE poszerzył zakres ochrony zdrowia publicznego, włączając w nią monitorowanie poważnych transgranicznych zagrożeń oraz ich zwalczanie, utrzymując dwoistość kompetencji Unii. Parlament Europejski i Radę uprawniono do wydania środków zachęcających w zakresie ochrony i poprawy zdrowia

ludzkiego, w tym zwalczania epidemii transgranicznych, a także środków odnoszących się do monitorowania poważnych transgranicznych zagrożeń dla zdrowia, wczesnego ostrzegania i zwalczania takich zagrożeń. Wyłączono jednak możliwość harmonizacji przepisów krajowych.

2. Na przełomie 2019/2020 r. na świecie rozlała się globalna pandemia Covid-19. Jej następstwa wykroczyły daleko poza sferę zdrowia publicznego. UE przyjmowała różnorodnie środki o charakterze punktowym, interwencyjnym i koordynacyjnym^[29]. Uruchomiła także wsparcie finansowe dla państw członkowskich^[30]. Istotny ciężar działania w zakresie zwalczania epidemii spoczął jednak na samych państwach członkowskich^[31].

Dopiero pod koniec pandemii, a nawet po jej wygaszeniu, Parlament Europejski i Rada uchwaliły pakiet aktów prawnych o charakterze systemowym, dla których pandemia Covid-19 była inspiracją, ale które zostały przewidziane do ogólniejszego zastosowania. Tak też 25.1.2022 r. przyjęto rozporządzenie 2022/123 w sprawie wzmocnienia roli Europejskiej Agencji Leków w zakresie gotowości na wypadek sytuacji kryzysowej i zarządzania kryzysowego w odniesieniu do produktów leczniczych i wyrobów medycznych^[32]. Akt ten wydano na podstawie art. 114 i art. 168 ust. 4 lit. c TfUE, a zatem w ramach kompetencji dzielonych Unii. Używa się w nim o sytuacji kryzysowej, lecz normatywnym pojęciem jest „stan zagrożenia zdrowia publicznego” w rozumieniu decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1082/2013/UE z 22.10.2013 r. w celu wzmocnienia oraz zapewnienia bardziej skoordynowanego i szerszego podejścia do bezpieczeństwa zdrowotnego na poziomie Unii^[33] (art. 2 lit. a).

Rozporządzenie wprowadza też pojęcie „poważnego wydarzenia” (art. 2 lit. b), które oznacza „wydarzenie, które może stanowić poważne ryzyko dla

²⁹ Zob. np. rozporządzenia Rady (UE) nr 2020/672 z 19.5.2020 r. w sprawie ustanowienia europejskiego instrumentu tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE), jaka wystąpiła w związku z pandemią COVID-19, Dz. Urz. L 159, s. 1, czy nr 2020/2094 z 14.12.2020 r. ustanawiające Instrument Unii Europejskiej na rzecz Odbudowy w celu wsparcia odbudowy w następstwie kryzysu związanego z COVID-19, Dz. Urz. L 4331, s. 23.

³⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z 12.2.2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE L 57, s. 17.

³¹ Przegląd aktywności UE: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/coronavirus-pandemic/timeline/>.

³² Dz. Urz. UE L 20, s. 1.

³³ Dz. Urz. UE L 293, s. 1.

zdrowia publicznego w odniesieniu do produktów leczniczych w więcej niż jednym państwie członkowskim; wydarzenie takie dotyczy śmiertelnego zagrożenia lub innego poważnego zagrożenia zdrowia o pochodzeniu biologicznym, chemicznym, środowiskowym lub innym lub poważnego incydentu, który może mieć wpływ na podaż lub popyt w zakresie produktów leczniczych lub jakość, bezpieczeństwo lub skuteczność produktów leczniczych”. Wydarzenie takie „może prowadzić do niedoborów produktów leczniczych w więcej niż jednym państwie członkowskim i wymaga pilnej koordynacji na poziomie Unii w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego”. Zadania i kompetencje w zakresie niedoborów podzielono między państwa członkowskie i Komisję (art. 27 i 28). Uprawnienia Komisji mają charakter interwencyjny lub wiążą się z wydawaniem wytycznych i zaleceń kierowanych do państw członkowskich.

Z kolei 23.11.2022 r. na podstawie art. 168 ust. 5 TfUE (w ramach kompetencji wspierających) Parlament Europejski i Rada przyjęły dwa rozporządzenia: 1) 2022/2370 w sprawie zmiany rozporządzenia (WE) nr 851/2004 ustanawiającego Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób; 2) 2022/2371 w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia, uchylające zarazem decyzję nr 1082/2013/UE^[34]. W obu przypadkach pandemia Covid-19 jest również ważnym motywem regulacyjnym. W obu występuje pojęcie „poważnego transgranicznego zagrożenia zdrowia”, zdefiniowane w drugim z rozporządzeń. Obejmuje ono zagrożenia o różnorodnym pochodzeniu (biologiczne, w tym choroby zakaźne, chemiczne, środowiskowe, w tym związane z klimatem, nieznanego pochodzenia) i zasięgu, w tym wydarzenia o zasięgu międzynarodowym, o ile mają wskazane wcześniej pochodzenie. Muszą one zagrażać życiu ludzi lub nieść poważne ryzyko dla ich zdrowia, które „rozprzestrzenia się lub wiąże ze znacznym ryzykiem rozprzestrzenienia się poza granice krajowe państw członkowskich i które może wymagać koordynacji na poziomie Unii, aby zagwarantować wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego” (art. 2 ust. 1, art. 3 pkt 1).

Rozporządzenie 2022/2371 ustanawia Komitet ds. Bezpieczeństwa Zdrowia, który może przyjmować wytyczne i opinie (art. 4). Przewiduje też rozwiązania w zakresie planowania zapobiegania, gotowości i reagowania na poważne zagrożenia zdrowia (obowiązek uchwalania unijnych i krajowych planów w tej dziedzinie oraz sprawozdawczości, reguluje koordynację w ramach Komitetu; art. 5 i n.). Tworzy ono także nadzór epidemiologiczny, nakazuje określenie laboratoriów referencyjnych UE i przewiduje

³⁴ Dz. Urz. UE L 314, odpowiednio s. 21 i 6.

zasady doraźnego monitoringu (art. 13 i n.), normuje zasady i procedury wczesnego ostrzegania i reagowania na poważne zagrożenia dla zdrowia, wskazując agencje unijne, które mają być zaangażowane w ocenę zagrożenia (art. 18 i n.), wreszcie ustala zasady i procedury wprowadzania stanu zagrożenia zdrowia publicznego na poziomie UE. Decydem w tym przypadku jest Komisja (art. 23-25).

Z kolei rozporządzenie 2022/2370 zmienia i poszerza kompetencje Centrum Europejskiego. Nowe przepisy dodawane do rozporządzenia z 2004 r. wprowadziły uprawnienia w zakresie zapobiegania chorobom zakaźnym, planowania zapobiegania, gotowości i reagowania na poważne zagrożenia transgraniczne dla zdrowia (art. 5a i 5b), jak również w odniesieniu do przeprowadzania oceny ryzyka i koordynacji reagowania (nowe art. 8a i 8b). Nowe brzmienie uzyskały rozwiązania związane z zapewnieniem funkcjonowania systemu wczesnego ostrzegania i reagowania. Ustanowiono też Grupę Zadaniową ds. Zdrowia (art. 11a), z zadaniem wsparcia gotowości i reagowania na poziomie międzynarodowym i w terenie w sytuacjach wyjątkowych.

3.5. Kryzys klimatyczny

1. Od początku integracji traktaty regulują problem klęsk żywiołowych. Ich kompetencje były jednak zrazu fragmentaryczne (np. dopuszczalny *ex lege* wyjątek od zakazu pomocy państwa; obecnie art. 107 ust. 2 lit. b TfUE; mniej wyraźnie art. 347 TfUE). Wraz z kolejnymi rewizjami kompetencje Wspólnoty/Unii ulegały poszerzeniu. Możliwości działania zwiększyły się, gdy ochrona środowiska stała się polityką integracyjną (od Jednolitego Aktu Europejskiego)^[35]. Na podstawie Traktatu z Lizbony UE uzyskała kompetencje wspierające w sferze ochrony ludności (art. 196; ustanowiono m.in. Unijny Mechanizm Ochrony Ludności^[36]), a także kompetencje dzielone w odniesieniu do pomocy humanitarnej (art. 214) i klauzuli solidarności

³⁵ Zob. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/60 z 23.10.2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim, Dz. Urz. UE L 288, s. 27.

³⁶ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady 1313/2013 z 17.12.2013 r., Dz. Urz. UE L 347, s. 294, ze zm. Klęska żywiołowa to sytuacja, która ma lub może mieć poważne następstwa dla ludzi, środowiska lub mienia. Mechanizm obejmuje działania zapobiegawcze i związane z zarządzaniem ryzykiem, przygotowawcze (gotowość, w tym planowanie zarządzania klęskami i katastrofami), w zakresie spójnego reagowania. Określa on rolę Komisji i Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego oraz zadania państw członkowskich.

(art. 222 TfUE; dotyczy ona również odpowiedzi na ataki terrorystyczne; w jej stosowanie włączone są Rada Europejska, która ocenia sytuację, Rada, która wydaje decyzje i koordynuje wysiłki państw członkowskich, oraz same państwa członkowskie, działające w duchu solidarności^[37]).

2. Liczba klęsk żywiołowych powodujących znaczące szkody istotnie wzrosła w XXI w. Część z nich jest z pewnością efektem zmiany klimatu. W odpowiedzi na nie, na mocy art. 122 ust. 1 TfUE, Rada przyjęła rozporządzenie nr 2012/2002 z 11.11.2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej^[38]. Zadaniem Funduszu jest udzielanie wsparcia dla państw członkowskich m.in. na wypadek klęsk żywiołowych mających poważne skutki dla warunków życia, środowiska naturalnego lub gospodarki w jednym lub więcej regionów lub w jednym lub więcej krajów (art. 2). Rozporządzenie było dwukrotnie zmieniane. Dla omawianego zagadnienia znamienne jest, że działaniem Funduszu Solidarności objęto także reagowanie na poważne stany zagrożenia zdrowia publicznego mające miejsce na terytorium państwa członkowskiego^[39].

Na podstawie art. 122 ust. 1 Rada przyjęła rozporządzenie 2016/369 z 15.3.2016 r. w sprawie udzielania wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych na terenie Unii^[40]. Ustanowiło ono ramy wsparcia unijnego „w sytuacjach nadzwyczajnych za pomocą szczególnych środków odpowiednich

³⁷ Zob. decyzję Rady 2014/415 z 24.6.2014 r. w sprawie uzgodnień dotyczących zastosowania przez Unię klauzuli solidarności, Dz. Urz. UE L 192, s. 53. Decyzja następująco definiuje sytuację kryzysową: to sytuacja „o tak daleko idących skutkach lub takim znaczeniu politycznym, że wymaga sprawnej koordynacji polityki i reakcji na szczeblu politycznym w Unii”. Zob. Cezary Miik, „Klauzula solidarności w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, [w:] *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, red. Sławomir Godek, Dariusz Makiła, Magdalena Wilczek-Karczewska (Warszawa: InterLeones Halina Dyczkowska, 2010), s. 855 i n.; Nicolai von Onda-rza, Roderick Parkes, „The EU in the face of disaster. Implementing the Lisbon Treaty’s Solidarity Clause” *SWP Comments*, April (2010): 1-8; Sara Myrdal, Mark Rhinard, „The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union” *UI Occasional Papers*, nr 2 (2010): 1 i n. Ciekawe, że decyzja Rady 2014/415 stała się m.in. podstawą decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/60 z 12.1.2022 r., na podstawie której ustanowiono mechanizm koordynacji operacyjnej działań w zakresie zewnętrznego wymiaru migracji, Dz. Urz. UE L 10, s. 79.

³⁸ Dz. Urz. UE L 311, s. 3.

³⁹ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady: nr 661/2014 z 15.5.2014 r., Dz. Urz. UE L 189, s. 143, i nr 2020/461 z 30.3.2020 r., Dz. Urz. UE L 99, s. 99, obydwie przyjęte na podstawie art. 175 akapit 3 i art. 212 ust. 2 TfUE.

⁴⁰ Dz. Urz. UE L 70, s. 1.

do sytuacji gospodarczej w przypadku trwających lub potencjalnych klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka”. Stosuje się je „wyłącznie w przypadku, gdy skala i skutki takich klęsk lub katastrof powodują poważne dalekosiężne konsekwencje humanitarne w co najmniej jednym państwie członkowskim, i tylko w wyjątkowych okolicznościach, kiedy żaden inny instrument dostępny państwom członkowskim i Unii nie jest wystarczający” (art. 1 ust. 1). Pomoc UE ma charakter uzupełniający w stosunku do działań państw członkowskich (ust. 2). Udziela jej Rada na wniosek Komisji (art. 2).

3. Globalny kryzys klimatyczny ujawnił się szczególnie dotkliwie w ostatniej ćwierci XX w. i w pierwszej XXI w. Niezależnie od oceny przyczyn, zmiany zachodzące w środowisku na skutek podnoszenia się temperatury narastają szybko, a ich skutki trudno bagatelizować.

Problematyka ochrony klimatu oraz zapobiegania i zwalczania zmiany klimatu mieści się w ramach polityki środowiskowej Unii i z tej racji podlega kompetencji dzielonej (art. 4 ust. 2 lit. e, art. 191 TfUE)^[41]. Unia przyjmuje środki prawne w tej materii, korzystając niemal wyłącznie z procedur pozwalających jej na przyjmowanie aktów prawnych większością kwalifikowaną głosów w Radzie (art. 192 ust. 1). Bagatelizuje zatem fakt, że środki te w szczególności mogą mieć znaczący wpływ na tzw. koszyk energetyczny poszczególnych państw członkowskich (jednak wówczas Rada podejmowałaby decyzje jednomyślnie; art. 192 ust. 2 TfUE)^[42].

Tak przyjęto m.in. dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z 13.10.2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie nakładającą na państwa członkowskie rygorystyczne zobowiązania redukcyjne w ramach systemu ETS/ETS₂^[43]. Przeszła ona znacząca ewolucję od skromnego aktu do aktu niemal konstytucyjnego dla działań redukcyjnych Unii (16 nowelizacji). Obejmuje też bardzo szeroką gamę dziedzin, w których państwa członkowskie zobowiązane są dokonywać redukcji emisji.

⁴¹ Przemysław Siwior, „Prawo klimatyczne i polityka klimatyczna UE – rozwój i przyszłe kierunki”, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. Agnieszka Borek (Warszawa: Wydawnictwo IOŚ-PIB, 2021), 21 i n.

⁴² Zob. wyroki TS w sprawach *Rzeczpospolita Polska v. Parlament Europejski i Rada* z 21.6.2018 r., C-5/16, ECLI:EU:C:2018:483 oraz *Rzeczpospolita Polska v. Parlament Europejski i Rada* z 13.3.2019 r., C-128/17, ECLI:EU:C:2019:194.

⁴³ Dz. Urz. UE L 275, s. 32, ze zm.

Niemniej, aktem o charakterze ramowym i generalnym jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1119 w sprawie ustanowienia ram na potrzeby osiągnięcia neutralności klimatycznej (Europejskie prawo o klimacie) z 30.6.2021 r.^[44]. Jego podstawą jest art. 192 ust. 1 TfUE. Dostrzega się tu wszechstronne oddziaływanie zmiany klimatu (środowisko, ale także gospodarka, w tym rolnictwo, zdrowie). Zmierza on do zapewnienia neutralności klimatycznej (wyznaczono też cele pośrednie, art. 4) i przystosowywania się do zmiany klimatu, zgodnie z zobowiązaniami międzynarodowymi UE i państw członkowskich (Konwencja NZ z 1992 r. i Porozumienie paryskie z 2015 r.). Aktem objęto obowiązki adaptacyjne, w zakresie wzmocnienia odporności i zmniejszenia podatności na zmianę klimatu. Podkreśla się obowiązki redukcyjne (art. 1, 2 4), mające związek z zapewnieniem neutralności klimatycznej, oraz obowiązki przygotowywania się na negatywne skutki zmian klimatu (art. 1, 5). Od państw członkowskich oczekuje się m.in. opracowywania kompleksowych strategii i planów przystosowawczych (art. 5). Jednak wymaga się zaangażowania wszystkich sektorów gospodarki i społeczeństwa (art. 9).

3.6. Kryzysy wywołane przez konflikty zbrojne

1. Konflikty zbrojne przez pewien okres czasu nie były przedmiotem zainteresowania WE. Uważano, że dotyczą one interesów państw członkowskich. Ważne było tylko, aby środki przez nie przyjmowane, nie wpływały na funkcjonowanie rynku europejskiego. Taką wymowę mają art. 347 i 348 TfUE, które pod zmienioną numeracją istnieją od powstania EWG. Art. 347 zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia konsultacji w celu podjęcia niezbędnych działań chroniących funkcjonowanie rynku wewnętrznego w przypadku, gdy państwo członkowskie może być skłonione do podjęcia środków w razie „poważnych zaburzeń wewnętrznych zagrażających porządkowi publicznemu, w przypadku wojny, poważnego napięcia międzynarodowego stanowiącego groźbę wojny lub w celu wypełnienia zobowiązań przyjętych przez nie w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego” (okoliczności te są wymienione wyczerpująco i nie

⁴⁴ Dz. Urz. UE L 243 z 9.7.2021 r., s. 1. Zob. Joanna Bukowska, „Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europejskim prawie o klimacie”, [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. Cezary Mik, Agnieszka Borek (Warszawa: Wydawnictwo IOŚ-PIB, 2021), 51 i n.

mają charakteru gospodarczego, a samo uprawnienie podlega wykładni zwężającej; konflikt zbrojny nie musi wystąpić, wystarcza jego groźba; wobec braku rozróżnienia, wchodzi w grę tak konflikt zewnętrzny wobec UE, konflikt między państwami członkowskimi, jak i wewnętrzny konflikt zbrojny). Środki podejmowane przez państwa członkowskie muszą być ograniczone w czasie i zakresowo dostosowane do zagrożenia, a także odpowiednie i proporcjonalne. Z kolei art. 348 upoważnia Komisję do współdziałania z państwem członkowskim, którego środki zakłócają działania rynku wewnętrznego. Daje też prawo do skargi bezpośredniej Komisji lub państw członkowskich przeciwko takiemu państwu członkowskiemu.

Od początku procesu integracyjnego państwa członkowskie dysponują również możliwością powoływania się w ramach swobód rynkowych, na klauzule ochrony porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które mogą obejmować również zewnętrzne lub wewnętrzne konflikty zbrojne.

2. Dążenie do uzyskania pozycji gracza globalnego spowodowało rozwój integracji politycznej (Europejska Współpraca Polityczna, 1970-1993) i ostatecznie ustanowienie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (traktat z Maastricht). UE, poza możliwością podejmowania środków handlowych, mogła przyjmować wspólne stanowiska w sprawie sankcji wobec państw trzecich i aktorów niepaństwowych oraz wspólne działania, w których UE określała stosunek do konfliktów w świecie (art. J.2 i J.3 TUE).

W stosunkach UE z zagranicą Traktat z Lizbony ustanowił rozwiązanie ramowe, tzw. działania zewnętrzne. Objęło ono wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (zachowując jej specyfikę, art. 2 ust. 4 TfUE, art. 24 TUE) oraz wszystkie inne polityki i działania dotyczące stosunków zewnętrznych Unii (art. 21-22 TUE). Określono wspólne zasady i cele. Jednym z celów jest utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego (art. 21 ust. 2 lit. c).

Ponadto w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stworzono wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony (art. 42-46 TUE). Dookreślono tu kompetencje Unii do ustanawiania operacji pokojowych. Mogą nimi być m.in. operacje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne zarządzania kryzysowego, w tym misje przywracania pokoju i stabilizacji po kryzysie (art. 43 i 44 TUE). Umożliwiono też stworzenie wspólnej obrony, a uruchomienie samoobrony zbiorowej (art. 42 ust. 7). Dopuszczono ściślejszą współpracę wojskową części państw członkowskich (stała współpraca strukturalna, art. 46).

3. Do czasu eskalacji konfliktu zbrojnego na Ukrainie, reakcje Wspólnot/Unii na konflikty zbrojne miały charakter ograniczony, zasadniczo punktowy i sankcyjny w szerokim rozumieniu (także środki wspólnej polityki handlowej). Niekiedy jednak przyjmowano również środki systemowe, skoncentrowane na konsekwencjach konfliktów zbrojnych. Można do nich zaliczyć akty dotyczące uchodźstwa czy przepływu towarów. Tytułem przykładu rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2017/821 ustanawia obowiązki w zakresie należytej staranności w łańcuchu dostaw unijnych importerów cyny, tantalu i wolframu, ich rud oraz złota pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami i obszarów wysokiego ryzyka z 17.5.2017r.^[45] (w ramach wspólnej polityki handlowej; podstawa: art. 207 TfUE).

Celem rozporządzenia jest „zapewnienie przejrzystości i pewności w odniesieniu do praktyk w zakresie dostaw, stosowanych przez unijnych importerów oraz huty i rafinerie pozyskujących surowce na obszarach dotkniętych konfliktami i obszarach wysokiego ryzyka” (art. 1). Przez obszary te rozporządzenie rozumie „obszary znajdujące się w stanie konfliktu zbrojnego lub niestabilne obszary pokonfliktowe, jak również obszary, na których zarządzanie i bezpieczeństwo są słabe lub nie istnieją, takie jak państwa upadłe, oraz na których odnotowuje się powszechne i regularne przypadki naruszeń prawa międzynarodowego, w tym naruszenia praw człowieka” (art. 2 lit. f). Główne obowiązki nałożono na unijnych importerów minerałów i metali (art. 3 i n.). Komisja uzyskała uprawnienia w zakresie ustalania odpowiedzialnych hut i rafinerii na świecie oraz prawo przyjmowania wytycznych (art. 9 i 14) oraz aktów delegowanych (art. 19). Z kolei państwa członkowskie zobowiązano do działań kontrolnych i egzekwujących wobec importerów unijnych (art. 10-13, 16).

Wybuch otwartych działań zbrojnych na Ukrainie w 2022 r. spowodował przyjęcie rozwiązań ogólniejszych. Można do nich zaliczyć wydane na podstawie art. 114 TfUE rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1252 z 11.4.2024 r. w sprawie ustanowienia ram na potrzeby zapewnienia bezpiecznych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych^[46]. Jego celem jest „poprawa funkcjonowania rynku wewnętrznego poprzez ustanowienie ram służących zapewnieniu Unii dostępu do bezpiecznych, odpornych i zrównoważonych dostaw surowców krytycznych, w tym dzięki sprzyjaniu zrównoważoności, efektywności i obiegowi zamkniętemu w całym łańcuchu wartości” (art. 1 ust. 1). Celami szczegółowymi są

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 130, s. 1.

⁴⁶ Dz. Urz. UE 2024/1252.

m.in. zmniejszenie ryzyka dostaw surowców krytycznych oraz poprawa zdolności Unii w zakresie monitorowania i ograniczania ryzyka związanego z dostawami surowców krytycznych (art. 1 ust. 2 lit. a) i b). Rozporządzenie rozróżnia surowce strategiczne i krytyczne (art. 3 i 4; Komisja może zmieniać ich wykazy ustalone w załącznikach do rozporządzenia).

4. W odniesieniu do konfliktów zbrojnych jako źródeł kryzysów należy zauważyć, że pojęcie konfliktu zbrojnego ukształtowane w prawie międzynarodowym niekoniecznie jest tożsame z jego odpowiednikiem w prawie UE. TS zwrócił bowiem uwagę, że z jednej strony rozszerza się działanie przepisów nieprzewidzianych na czas konfliktów zbrojnych na ten czas (w ten sposób akty terrorystyczne mogą obejmować czyny popełnione przez siły zbrojne podczas konfliktu zbrojnego; TS uznał tę kwalifikację za zasadną, mimo że akty antyterrorystyczne Unii i prawo międzynarodowe konfliktów zbrojnych pełnią różne funkcje i tworzą odmienne mechanizmy)^[47]. Z drugiej strony pojęcie konfliktów zbrojnych może obejmować konflikty wewnętrzne o nieselektywnej przemocy, niespełniające wymogów prawa międzynarodowego^[48].

3.7. Koordynacja polityczna

Intensyfikacja kryzysów różnego typu wymusiła ustanowienie nowych mechanizmów instytucjonalnych. Na szczególną uwagę zasługują zintegrowane uzgodnienia dotyczące reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych (IPCR). Strukturę tę ustanowiono jeszcze na mocy decyzji Rady z 25.6.2013 r. (poprzedziło ją stworzenie przez Radę uzgodnień dotyczących działań w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych, CCA, w 2006 r.). Mechanizm ten był wykorzystywany tak w przypadku

⁴⁷ Zob. wyrok w sprawie A, B, C, D z 14.3.2017 r., C-158/14, pkt 87, 89, 97, ECLI:EU:C:2017:202, wydany w kontekście wspólnego stanowiska Rady 2001/931 z 27.12.2001 r. (Dz. Urz. UE L 344, s. 93) i rozporządzenia Rady nr 2580/2001 z 27.12.2001 r. w sprawie środków restrykcyjnych (Dz. Urz. UE L 344, s. 70) odnoszących się do okresu pokoju.

⁴⁸ Zob. wyroki wydane na tle art. 15 lit. c dyrektywy Rady 2004/83/WE z 29.4.2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Dz. Urz. UE L 304, s. 12, w sprawach: Elgafaji, C-465/07, pkt 34, 38-43, ECLI:EU:C:2009:94; Diakité z 30.1.2014 r., C-285/12, pkt 12, ECLI:EU:C:2009:94.

kryzysów globalnych (np. migracyjnego, pandemicznego, wojennego), jak i mniej poważnych.

Aktualnie działa on na mocy decyzji wykonawczej Rady 2018/1993 z 11.12.2018 r. odnoszącej się do klauzuli solidarności (art. 222 TfUE)^[49]. IPCR zapewnia terminową koordynację i reagowanie na szczeblu politycznym w UE na sytuacje kryzysowe, które mają daleko idące skutki lub znaczenie polityczne, bez względu na to, czy te sytuacje kryzysowe powstały w Unii, czy poza nią (art. 1 ust. 1). Uzgodnienia pozwalają na działanie w spójny i skuteczny sposób oraz na czas, zapewniając szybkie konsultacje i dostarczając ewentualne propozycje działań Radzie i jej Prezydencji (art. 1 ust. 2 i 3). ICPR organizuje pracę instytucji i organów Unii, państw członkowskich i innych zainteresowanych podmiotów (nieformalne narady, sprawozdania analityczne, platforma cyfrowa, punkt kontaktowy). Mechanizm ma dwa tryby aktywacji: wymiany informacji i pełnej aktywacji, wiążący się z reagowaniem na już zaistniałe kryzysy. Działania IPCR obejmują wszystkie sektory dotknięte sytuacją kryzysową, co jest o tyle zaskakujące, że klauzula solidarności dotyczy jedynie klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka oraz aktów terrorystycznych. Mają zatem charakter zintegrowany (art. 2). Nadzór nad funkcjonowaniem IPCR sprawuje Komitet Stałych Przedstawicieli (art. 6).

3.8. Podsumowanie

Z analizy podejścia sektorowego UE można wyprowadzić następujące wnioski: 1) niezależnie od uzasadnienia, podejście to zakłada pewną autonomię koncepcyjną w każdej z dziedzin, w której objawia się kryzys; utrudnia to zbudowanie spójnego podejścia do kryzysów; 2) działania sektorowe różnią się co do kompetencji, zaangażowania instytucji i używanych środków; odmiennie układa się podział zadań między Unię i państwa członkowskie, a także między poszczególne organami; 3) dochodzi jednak centralizacji uprawnień unijnych oraz tworzenia odrębnych struktur kryzysowych dla każdego sektora, co w obliczu generowania wielosektorowych skutków nie sprawdza się w przypadku kryzysów globalnych; w tym kontekście pewne znaczenie ma koordynacji działań państw członkowskich na szczeblu politycznym; 4) wpływ kryzysów globalnych sprawił, że nowsze regulacje w podejściu sektorowym dostrzegają konsekwencje następujące

⁴⁹ Dz. Urz. UE L 320, s. 28.

w dziedzinach innych niż ta, w których wystąpił kryzys, oraz do objęcia ich zakresem planowania, wczesnego ostrzegania, gotowości i reagowania; 5) dążenie do zapewnienia efektywności działań prowadzi jednak zarazem do wypierania aktów mniej inwazyjnych (akty niewiążące, dyrektywy, decyzje) przez akty wprowadzające reguły jednolite (rozporządzenia); dochodzi też do rozbudowy treści aktów oraz delegowania uprawnień regulacyjnych na Komisję i ciała ją wspierające; 6) podejście sektorowe nie gwarantuje, że określone następstwa kryzysów nie wykrócą poza możliwości działania Unii, powodując poszukiwanie przez państwa członkowskie rozwiązań pozasystemowych, niekoniecznie zgodnych z prawem unijnym.

4 | W kierunku zintegrowanego podejścia UE do kryzysów

4.1. Uwagi wstępne

Kryzysy globalne przyczyniły się do przełamывania podejścia wyłącznie sektorowego. W szczególności wpłynęły na to dwa kryzysy: pandemia Covid-19 oraz konflikt zbrojny na Ukrainie. W nawiązaniu do kryzysu zdrowotnego Komisja wydała 24.7.2020 r. Komunikat w sprawie Strategii UE w zakresie bezpieczeństwa^[50]. Podkreśliła w nim, że kryzys Covid-19 zmienił postrzeganie zagrożeń dla bezpieczeństwa i ochrony oraz odpowiadających im strategii. Uwydatnił konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w środowisku fizycznym i cyfrowym. Uświadomił też znaczenie „otwartej strategicznej autonomii naszych łańcuchów dostaw w odniesieniu do najważniejszych produktów, usług, infrastruktury i technologii”. Zwrócił w końcu uwagę na potrzebę zaangażowania wszystkich podmiotów, aby UE była lepiej przygotowana i odporniejsza na kryzysy oraz aby dysponowała lepszymi narzędziami reagowania. Z kolei Rada przyjęła 23.11.2021 r. Konkluzje Rady w sprawie zwiększenia gotowości, zdolności do reagowania i odporności na przyszłe kryzysy^[51]. Wyraziła w nich potrzebę określenia ogólniejszego podejścia do różnorodnych kryzysów – zwiększenia gotowości, zdolności do reagowania i odporności na kryzysy przyszłe „które

⁵⁰ CON(2020) 605 final.

⁵¹ Doc. 14276/21, zwł. pkty 4, 5.

mogą mieć charakter wielopłaszczyznowy, hybrydowy, wywoływać efekty kaskadowe lub wystąpić jednocześnie”, a także wzmocnienia znaczenia koordynacji politycznej (umocnienia ICPR).

Gdy Rosja podjęła działania zbrojne przeciwko Ukrainie, Rada Europejska przyjęła Deklarację wersalską z 11.3.2022 r.^[52] Położono tutaj nacisk nie tylko na zwiększenie zdolności obronnych, ale także na zmniejszenie zależności energetycznych i budowanie solidniejszej podstawy gospodarczej Unii przez zmniejszenie zależności strategicznych w zakresie surowców krytycznych, półprzewodników, zdrowia, cyfryzacji i żywności, wreszcie na wspieranie inwestycji, łącznie z radykalnym uproszczeniem procedur administracyjnych (pkty 3, 7). Koncepcja wersalska została rozwinięta w Komunikacie Komisji pt. W kierunku Europy bardziej odpornej, konkurencyjnej i zrównoważonej z 27.9.2023 r.^[53] Określono w nim wspólne podejście w zakresie: 1) wzmocnienia zdolności obronnych i budowania trwałego pokoju w Europie; 2) zwiększenia bezpieczeństwa energetycznego Europy i przeciwdziałania kryzysowi klimatycznemu; 3) budowania solidniejszej i bardziej zróżnicowanej bazy gospodarczej (zwłaszcza w zakresie surowców krytycznych, półprzewodników, technologii neutralnych emisyjnie, zdrowia, transformacji cyfrowej, żywności, technologii krytycznych); 4) wspierania inwestycji publicznych i prywatnych w kluczowych obszarach.

4.2. Podejście zintegrowane do kryzysów globalnych

Centralnym pojęciem nowego podejścia stają się bezpieczeństwo^[54] i warunkująca je odporność^[55]. Nowe podejście ma charakter zintegrowany. Abstrahuje od konkretnego kryzysu i obejmuje wszystkie fazy działania

⁵² Tekst: <https://www.consilium.europa.eu/media/54787/20220311-versailles-declaration-pl.pdf>.

⁵³ COM(2023) 558 final.

⁵⁴ Zob. Eleni Methymaki, Asli Ozcelik, Europe [w:] Robin Geiß, Nils Melzer (eds.), *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford 2021, s. 857 i n. Autorzy odnoszą się jednak tylko do kryzysu migracyjnego i zagrożenia wojennego.

⁵⁵ Komisja rozróżnia cztery wymiary odporności: społeczno-gospodarczy, geopolityczny, zielony i cyfrowy. Zob. 2020 Strategic Foresight Report. Charting the Course Towards A More Resilient Europe, https://commission.europa.eu/document/download/497a17be-3824-4135-bf2b-1072d74272b3_en?filename=strategic foresight_report_2020_1.pdf. Zob. też Łukasz Kułaga, „Wpływ wojny na

anty kryzysowego. Nacisk kładzie się na ochronę kluczowych podmiotów i najważniejszych elementów dorobku unijnego. Charakterystyczne jest wykorzystywanie w tym celu art. 114 TfUE, a zatem postanowienia o harmonizacji prawa krajowego na rynku wewnętrznym jako podstawy lub współpodstawy prawnej aktów prawnych. Natomiast nie korzysta się z art. 352 TfUE, który daje UE kompetencje uzupełniające i nie jest ograniczony do rynku wewnętrznego. Jego determinantem jest zapewnienie osiągnięcia celów traktatowych. Przeszkodą w jego stosowaniu może być jednak osiągnięcie jednomyślności w Radzie.

Wyrazem budowania podejścia zintegrowanego są m.in. dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2557 z 14.12.2022 r. w sprawie odporności podmiotów krytycznych^[56] oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/2747 z 9.10.2024 r. w sprawie ustanowienia ram środków dotyczących sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego (akt o sytuacji nadzwyczajnej na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego)^[57].

Dyrektywa 2022/2557 jest wyrazem harmonizacji minimalnej (art. 3). Wprowadza obowiązek państw członkowskich identyfikacji podmiotów krytycznych dla różnych sektorów i sporządzenia ich wykazu (są nimi: energia: elektryczna, system ciepłowniczo-chłodniczy, ropa naftowa, gaz ziemny; transport, w tym transport publiczny; bankowość, infrastruktura rynków finansowych; zdrowie; woda pitna; ścieki; infrastruktura cyfrowa; administracja publiczna; produkcja, przetwarzanie i dystrybucja żywności; art. 6 i załącznik do dyrektywy), określa obowiązki podmiotów krytycznych oraz reguły dotyczące wykonywania nad nimi nadzoru i egzekwowania przepisów, reguluje procedury współpracy i sprawozdawczości, a także środki mające zapewnić wysoki poziom odporności podmiotów krytycznych (państwa członkowskie mają obowiązek opracowania i wdrażania strategii budowy ich odporności), co pozwoli na świadczenie usług kluczowych w Unii (zgodnie z art. 2 pkt 5, to usługi mające decydujące znaczenie dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, niezbędnej działalności gospodarczej, zdrowia i bezpieczeństwa publicznego lub środowiska; art. 4; Komisję upoważniono do wydania aktu delegowanego

Ukrainie na budowanie odporności Unii Europejskiej” *Zeszyty Prawnicze*, nr 2 (2024): 37 i n., zwł. s. 43-45.

⁵⁶ Dz. Urz. UE 2022, L 333, s. 164. Uchyliła ona dyrektywę Rady 2008/114/WE z 8.12.2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, Dz. Urz. UE L 345, s. 75.

⁵⁷ Dz. Urz. UE L 2024/2747.

ustanawiającego niewyczerpującą listę usług kluczowych, art. 5 ust. 1) oraz usprawni funkcjonowanie rynku wewnętrznego (art. 1).

Państwa członkowskie zostały zobowiązane do dokonania oceny ryzyka. Dyrektywa określa istotne czynniki ryzyka, do których zalicza „naturalne i spowodowane przez człowieka, w tym zagrożenia mające charakter międzysektorowy i transgraniczny, wypadki, klęski żywiołowe, stany zagrożenia zdrowia publicznego i zagrożenia hybrydowe lub inne zagrożenia związane z konfliktem, w tym przestępstwa terrorystyczne przewidziane w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541” (art. 5 ust. 1).

Podmiotem krytycznym jest każdy podmiot publiczny lub prywatny zidentyfikowany jako taki przez państwa członkowskie i należący do jednego z wymienionych sektorów (art. 2 pkt 1). Dokonując identyfikacji podmiotów krytycznych, państwa członkowskie mają obowiązek wziąć pod uwagę wyniki oceny ryzyka i strategię oraz zastosować trzy kryteria: 1) podmiot musi świadczyć przynajmniej jedną usługę kluczową; 2) prowadzić działalność na terytorium tego państwa członkowskiego, gdzie znajduje się też jego infrastruktura krytyczna; 3) należy ustalić, że incydent miałby istotne skutki zakłócające dla świadczenia przez podmiot krytyczny co najmniej jednej usługi kluczowej lub dla świadczenia innych usług kluczowych w sektorach określonych w załączniku, które zależą od tej usługi kluczowej lub tych usług kluczowych (art. 6 ust. 2).

Dyrektywa nie posługuje się zatem terminem „kryzys” (choć pojawia się on w akcie), lecz „incydent”, przez który rozumie „każde zdarzenie, które może znacząco zakłócić lub które zakłóca świadczenie usługi kluczowej, w tym gdy wpływa ono na krajowe systemy chroniące praworządność” (art. 2 pkt 3). Incydent ma wywierać istotne skutki zakłócające, co określa się przez: 1) liczbę użytkowników zależnych od usługi kluczowej; 2) stopień, w jakim inne sektory i podsektory określone w załączniku zależą od danej usługi kluczowej; 3) wpływ, jaki incydenty – jeżeli chodzi o ich skalę i czas trwania – mogłyby mieć na działalność gospodarczą i społeczną, środowisko, bezpieczeństwo publiczne lub na zdrowie ludności; 4) udział podmiotu w rynku odnośnej usługi kluczowej lub odnośnych usług kluczowych; 5) obszar geograficzny, którego mógłby dotyczyć incydent, z uwzględnieniem wszelkiego wpływu transgranicznego, przy uwzględnieniu podatności na zagrożenia związanej ze stopniem odizolowania niektórych rodzajów obszarów geograficznych, takich jak regiony wyspiarskie, regiony oddalone lub obszary górskie; 6) znaczenie podmiotu w utrzymywaniu wystarczającego poziomu usługi kluczowej przy uwzględnieniu dostępności alternatywnych sposobów świadczenia tej usługi kluczowej (art. 7 ust. 1).

Dyrektywa w szerokim zakresie reguluje również problem odporności podmiotów krytycznych. Tym razem państwa członkowskie mają nałożyć obowiązek przeprowadzania oceny ryzyka oraz spowodować wprowadzenie odpowiednich i proporcjonalnych środków technicznych, środków bezpieczeństwa i środków organizacyjnych służących zapewnieniu odporności. Środki te mają służyć zapobieganiu incydentom, zapewnieniu ochrony fizycznej budynków i terenów oraz infrastruktury krytycznej, odpowiedzi na incydenty, stawiania im oporu i łagodzeniu ich skutków, odtworzenia po incydentach, zapewnieniu odpowiedniego zarządzania bezpieczeństwem pracowników i zwiększeniu świadomości odpowiedniego personelu (art. 12 i 13). Dyrektywa wyróżnia też kategorię podmiotów krytycznych o znaczeniu europejskim (świadczy on te same lub podobne usługi kluczowe na rzecz co najmniej sześciu państw członkowskich lub w co najmniej sześciu państwach członkowskich) oraz w zakresie misji doradczych (to misje Komisji służące ocenie środków wprowadzanych przez podmiot krytyczny o znaczeniu europejskim; art. 17 i 18). Dyrektywa ustanowiła również Grupę ds. Odporności Podmiotów Krytycznych, która ma wspierać Komisję i ułatwiać współpracę między państwami członkowskimi (art. 19).

Rozporządzenie 2024/2747 ustanawia „ramy zharmonizowanych środków służących skutecznemu przewidywaniu skutków kryzysów na rynku wewnętrznym oraz przygotowaniu się i reagowaniu na nie” (art. 1 ust. 1). Ramy te mają trzy cele: 1) zagwarantowanie i ułatwienie swobodnego przepływu towarów, usług i osób (nie dotyczą swobody przepływu kapitału; art. 2 ust. 1; z jego zakresu wyłączone są także niektóre inne produkty i usługi; nie wkracza się w unijne prawo konkurencji, ust. 2 i 5); 2) zapewnienie dostępności na rynku wewnętrznym towarów i usług o znaczeniu krytycznym oraz towarów i usług istotnych w kontekście kryzysu w przypadku gdy państwa członkowskie przyjęły lub prawdopodobnie przyjmą rozbieżne środki krajowe; 3) zapobieganie powstawaniu przeszkód w prawidłowym funkcjonowaniu rynku wewnętrznego (art. 1 ust. 2).

W rozporządzeniu kluczową rolę odgrywa pojęcie kryzysu. Jest nim „zdarzenie wyjątkowe, niespodziewane i nagłe, naturalne lub spowodowane przez człowieka, o nadzwyczajnym charakterze i skali, mające miejsce w Unii lub poza nią, które ma lub może mieć poważny negatywny wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego i które zakłóca swobodny przepływ towarów, usług i osób lub zakłóca funkcjonowanie jego łańcuchów dostaw” (art. 3 pkt 1). W rezultacie nie ma znaczenia źródło kryzysu (naturalne lub nie, ulokowane w UE lub poza nią, należące do tego bądź innego sektora). Ważniejsze są jego cechy: wyjątkowość, nieprzewidywalność, nagłość,

nadzwyczajny charakter i nadzwyczajne skutki, poważne negatywne następstwa dla rynku i łańcuchów dostaw.

Rozporządzenie 2024/2747 tworzy Radę ds. sytuacji nadzwyczajnych na rynku wewnętrznym i odporności rynku wewnętrznego (art. 4; przewodniczy jej przedstawiciel Komisji) i określa jej zadania (art. 5; jej rolą jest pomoc i doradztwo dla Komisji). Reguluje ono następujące zagadnienia dotyczące rynku wewnętrznego: 1) planowanie awaryjne, łącznie z przeprowadzaniem prób oraz doraźnym wczesnym ostrzeganiem (art. 9-13); 2) tryb i środki podwyższonej czujności, obejmujące monitoring łańcuchów dostaw, osób, w tym podmiotów gospodarczych (art. 14-16); 3) kryteria, tryb wprowadzania sytuacji nadzwyczajnej i środki stosowane (art. 17-35); 4) zamówienia publiczne (art. 36-41); 5) ochronę danych, poufność, zasady bezpieczeństwa i narzędzia cyfrowe (art. 42-44).

Warto zwrócić uwagę na sytuację nadzwyczajną. Jego uruchomienie wymaga uprzedniej weryfikacji przez Radę i Komisję tego, czy kryzys stwarza co najmniej jedną przeszkodę w przepływie, mającą wpływ na co najmniej jeden sektor niezbędnych funkcji społecznych lub niezbędnej działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym, a towary, usługi lub osoby nie podlegają dywersyfikacji i nie można ich zastąpić (art. 17 ust. 1). Nie wymaga się uprzedniego uruchomienia trybu podwyższonej czujności (art. 18 ust. 2). Z inicjatywą występuje Komisja, po zasięgnięciu opinii Rady ds. sytuacji nadzwyczajnych. Decyzję podejmuje Rada na okres do 6 miesięcy z możliwością przedłużenia o kolejne 6 miesięcy (art. 18 ust. 3 i 4, art. 19). Rozporządzenie określa dopuszczalne i niedopuszczalne środki (w bardzo nikłym stopniu uwzględnia się ochronę praw jednostek) mające służyć łagodzeniu skutków ograniczeń w odniesieniu do swobodnego przepływu i nakłada stosowne obowiązki na państwa członkowskie (art. 20 i n.). Środki reagowania mogą być przyjmowane wyłącznie przez Komisję. Dotyczą one podmiotów gospodarczych, wobec których Komisja może stosować grzywny (art. 26 i n.). Możliwe jest także podejmowanie innych środków o charakterze pozytywnym, które służą zapewnieniu dostępności i dostaw towarów lub usług istotnych w kontekście kryzysu (art. 35).

4.3. Podsumowanie

Tworzenie podejścia zintegrowanego przez UE z pewnością nie jest ukończone. Utrudnieniem są ograniczenia kompetencyjne. Z dotychczasowych działań UE można wyprowadzić następujące wnioski: 1) podejście

zintegrowane opiera się na aktywności legislacyjnej UE i metodzie regulacji horyzontalnej, wszechstronnej; nie prowadzi ono do zniesienia podejścia sektorowego; 2) dochodzi jednak do uogólnienia pojęcia kryzysu, co umożliwia objęcie nim kryzysów mających swe źródło wewnątrz UE; nie wyróżnia się kategorii kryzysów globalnych, chociaż to one tworzą najpoważniejsze zagrożenia dla podmiotów i dóbr chronionych w regulowanych aktach. Niemniej narasta przekonanie o potrzebie wyróżnienia kryzysów o poważniejszych konsekwencjach; 3) nowe podejście umożliwia lepszą koordynację działań Unii i państw członkowskich i sprzyja ograniczeniu rozwoju struktur organizacyjnych Unii; 4) niepokojące jest wciąż niedostateczne uregulowanie ochrony praw jednostki, w szczególności nieokreślenie praw, które nie podlegają derogacji; nie wystarcza odwołanie się do Karty praw podstawowych czy ustaleń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka^[58]; 5) nowe podejście tworzone jest w oparciu o ogólniejsze kompetencje UE (art. 114 TfUE), co stanowi obejście braku generalnych kompetencji antykryzysowych; wiąże się też z dążeniem do unikania podejmowania decyzji na zasadzie jednomyślności. Można je uzasadniać zamiarem zapewnienia większej sprawności UE, lecz odczytywać także jako wyraz bagatelizacji interesów słabszych państw członkowskich. Rodzi wątpliwość co do zgodności takiego postępowania z zasadą pomocniczości. Ta ostatnia powinna skłaniać do restrykcyjnego pojmowania kryzysu i kompetencji Unii oraz do gradacji jej działań w zależności od skali i powagi kryzysu.

5 | Konkluzje

Kryzysy globalne spowodowały wzrost aktywności legislacyjnej i interwencyjnej UE tak w odniesieniu do różnych ich rodzajów, jak i o charakterze zintegrowanym. Środki te są określane jako unijne prawo kryzysowe (*EU crisis law*) lub prawo sytuacji nadzwyczajnych (*EU emergency law*)^[59]. W tym kontekście formułowane są różne modele regulacyjne oraz weryfikowane

⁵⁸ Trafne uwagi: Fernandez Arribas, „Regulating European emergency powers”, 16-17.

⁵⁹ de Witte, „Guest Editorial”, 4. Autor opowiada się za tym ostatnim określeniem. Twierdzi, że stanowi ono węższą koncepcję, obejmującą nagłe zagrożenia dla kluczowych wartości i struktur UE i państw członkowskich. Jednak pojęcie kryzysu – tak, jak zostało ono przybliżone na podstawie analizy słownikowej, jak

możliwości ich realizacji. Rozważa się też treść ewentualnej regulacji kryzysowej, biorąc pod uwagę warunki wprowadzenia sytuacji nadzwyczajnej, alokację władzy, łącznie z mechanizmem równoważenia się władz w UE, kwestie zarządzania i ograniczeń^[60].

Na tym tle można podnieść, że: 1) uniwersalizacja i uogólnienie pojęcia kryzysu nie mogą prowadzić do takiego jego określenia, który umożliwi nadużycia (przyczyny kryzysu powinny być jasno i w sposób wyczerpujący ustalone); 2) dążenie do regulacji europejskiej nie może pozbawiać możliwości działania państw członkowskich, zgodnie z zasadą pomocniczości; należałoby dążyć do sformułowania koncepcji kryzysu o znaczeniu lub zasięgu europejskim i w tym kontekście umożliwić działanie UE na szerszą skalę; 3) konieczne jest zapewnienie równowagi instytucjonalnej wewnątrz UE i między nią a państwami członkowskimi, ze świadomością jednak, że w przypadkach nadzwyczajnych może być jednak konieczne działanie natychmiastowe, które powinno być ograniczone do akcji doraźnej, podejmowanej do czasu zaangażowania UE i państw członkowskich; 4) konieczne jest stworzenie jasnych granic ograniczeń wynikających z zastosowanych środków (zwłaszcza w postaci zakazu ograniczania podstawowych praw jednostki), dostosowanych do przyczyny kryzysu i skutków, jakie kryzys wywołuje; 5) w okresie przeciwdziałania kryzysowi konieczne jest zapewnienie kontroli ze strony instytucji UE (np. TS, Rzecznik Ochrony Danych) i państw członkowskich.

Bibliografia

Bukowska Joanna, „Ramy prawne osiągnięcia neutralności klimatycznej w Europejskim prawie o klimacie”, [w:] *Zmiany klimatu w świetle prawa Unii Europejskiej i prawa polskiego na tle porównawczym*, red. Cezary Mik, Agnieszka Borek. 51-69. Warszawa: Wydawnictwo IOŚ-PIB, 2021.

i tak, jak jest definiowane w prawie UE – odnosi się jedynie do zagrożeń nagłych. Ponadto ocena nagłości jest względna.

⁶⁰ Tak np. Fernandez Arribas, „Regulating European emergency powers”, 8-20, wyróżnia model konstytucyjny (oparty na centralizacji władzy Unii, wymagający zmiany traktatów założycielskich i stąd mało realny) i model legislacyjny (który mógłby być stworzony na podstawie art. 352 TfUE i nie mógłby wkraczać w zakres wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa).

- de Witte Bruno, „Guest Editorial: EU emergency law and its impact on the EU legal order” *Common Market Law Review*, No. 5 (2022): 3-18.
- Fernandez Arribas Julia, „Regulating European emergency powers: towards a state of emergency of the European Union, Law and Institutions” *Policy Paper*, No. 295 (2024): 1-22.
- Kułaga Łukasz, „Wpływ wojny na Ukrainie na budowanie odporności Unii Europejskiej” *Zeszyty Prawnicze*, nr 2 (2024): 37-61.
- Mik Cezary, „Klauzula solidarności w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”, [w:] *W kręgu nowożytnej i najnowszej historii ustroju Polski. Księga dedykowana Profesorowi Marianowi Kallasowi*, red. Sławomir Godek, Dariusz Makiła, Magdalena Wilczek-Karczevska. 857-877. Warszawa: InterLeones Halina Dyczkowska, 2010.
- Mik Cezary, „Unia Europejska wobec sytuacji nadzwyczajnych”, [w:] *Prawa człowieka w sytuacjach nadzwyczajnych*, red. Tadeusz Jasudowicz. 83-100. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, 1997.
- Myrdal Sara, Mark Rhinard, „The European Union’s Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool? An Analysis of Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union” *UI Occasional Papers*, nr 2 (2010):1-23.
- Salvatore Fabio Nicolosi, „Emergency Legislation in the European Union law”, [w:] *Balancing Unity and Diversity in EU Legislation*, red. Ton van den Brink, Virginia Passalacqua. 61-79. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024.
- Siwior Przemysław, „Prawo klimatyczne i polityka klimatyczna UE – rozwój i przyszłe kierunki”, [w:] *Adaptacja do zmian klimatu w unijnej i polskiej polityce klimatycznej oraz prawie klimatycznym*, red. Agnieszka Borek. 21-37. Warszawa: Wydawnictwo IOŚ-PIB, 2021.
- Słownik języka polskiego PWN*, t. I, A-K, red. Mieczysław Szymczak. Warszawa: PWN, 1996.
- Słownik wyrazów obcych*, red. Jan Tokarski. Warszawa: PWN, 1980.
- The EU under strain? Current crises shaping European Union politics*, ed. Mechthild Roos, Daniel Schade. Berlin-Boston: De Gruyter, 2023.
- The European Union and Global Emergencies: A Law and Policy Analysis*, ed. Antonis Antoniadis, Robert Schütze, Eleanor Spaventa. London: Hart Publishing, 2011.
- von Ondarza Nicolai, Roderick Parkes, „The EU in the face of disaster. Implementing the Lisbon Treaty’s Solidarity Clause” *SWP Comments*, April (2010): 1-8.
- Wielki słownik języka polskiego*, red. Piotr Żmigrodzki.



