

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

## THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

**Footnotes and Commentary about Author(s):** Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

**Spacing:** Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

**Type Face and Size:** All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

**Tables and Figures:** Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

**Spelling and Citation:** For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15<sup>th</sup> ed., University of Chicago, Chicago 2003.

### Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17-18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14-33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, „Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, „Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

### Example:

M. Ashraf Haidari, „Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, [www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html](http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html) [accessed June 14, 2008].

**Texts for publication should be mail to:** Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: [biuro@kte.pl](mailto:biuro@kte.pl)

## RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise is made by the Editor.
8. In the case mentioned in 7 above, before making their decision, Editor-in-Chief can appoint another independent reviewer.
9. In exceptional cases, when there are significant circumstances justifying such a decision, and the Editors do not agree with the opinion of the reviewer, Editors may decide to publish a paper against the opinion of the reviewer.
10. The names of reviewers is not disclosed to the author, and the names of authors are not disclosed to reviewers.
11. Book reviews and reports are not reviewed, the decision to publish them is the responsibility of the Editors.

# Krakowskie Studia Międzynarodowe

PRZESTRZEŃ WOLNOŚCI, RÓWNOŚCI  
I BEZPIECZEŃSTWA - 10 LAT PO ROZSZERZENIU UE

redakcja  
BOGUSŁAWA BEDNARCZYK

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XI) Kraków 2014



**XI 2014 nr 1**  
**Krakowskie  
Studia  
Międzynarodowe**

Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

[www.ksm.ka.edu.pl](http://www.ksm.ka.edu.pl)

**Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski  
Krakow University:**

*Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski*

**Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:**

*Michał Chorośnicki, Polska*

*Rett R. Ludwikowski, USA*

*Sev Ozdowski, Australia*

*August Pradetto, Niemcy*

*Eckart D. Stratenschulte, Niemcy*

**Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:**

*Bogusława Bednarczyk*

**Redaktor statystyczny/Statistic Editor:**

*Piotr Stefanów*

**Sekretarz redakcji/Managing Editor:**

*Halina Baszak-Jaroń*

**Redakcja/Office:**

Oficyna Wydawnicza AFM

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1 b, C 224

30-705 Kraków

tel. 12 25 24 665, 25 24 666

e-mail: [wydawnictwo@kte.pl](mailto:wydawnictwo@kte.pl)

**Adiustacja, skład i redakcja techniczna/Proofreading, dtp, and technical editing:**

*Margerita Krasnowolska*

**Projekt okładki/Cover design:**

*Igor Stanisławski*

**Opracowanie graficzne okładki/Preperation of the project of the cover:**

*Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2014

ISSN 1733-2680

Nakład: 300 egzemplarzy/Circulation: 300 copies

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/The journal is evaluated by the Ministry of Science and Higher Education Republic of Poland

---

## **SPIS TREŚCI**

---

- 7 **Bogusława Bednarczyk:** Wprowadzenie
- 9 **Małgorzata Czermińska:** 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Skutki włączenia do jednolitego rynku europejskiego
- 27 **Marta Kolendowska-Matejczuk:** The principle of non-discrimination as one of the fundamental basis of the European integration
- 45 **Piotr Feczko:** Wyzwania dla instytucji organu administracji publicznej wypływające z globalizacji, europeizacji i *new governance*
- 55 **Bogusława Bednarczyk:** The EU enlargement from the human rights perspective. EU Efficiency of the protection of fundamental rights: the role the EU Fundamental Rights Agency
- 67 **Agnieszka Kubiak-Cyrul:** Blaski i cienie członkostwa Polski w Unii Europejskiej na przykładzie implementacji unijnych przepisów o gwarancji jakości w obrocie konsumenckim
- 81 **Ewa Bojenko-Izdebska:** Kilka uwag na temat polskiej polityki migracyjnej w rocznicę 10-lecia członkostwa w UE
- 93 **Anna Paterek:** W obliczu wyzwań – kształtowanie nowej agendy w polityce imigracyjnej i azyłowej Unii Europejskiej
- 115 **Renata Pawlik:** Ewolucja instytucji zatarcia skazania w polskim prawie karnym z perspektywy *European Criminal Records Information System* – zagadnienia wybrane
- 151 **Magdalena Bainczyk:** Wybrane aspekty nowelizacji prawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej – uwagi na tle wyroków polskiego i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie aktów normatywnych stabilizujących strefę euro
- 191 **Jakub Stankiewicz:** Asymetryczne partnerstwo czy pragmatyczna współpraca? Szansa na polsko-niemiecki sojusz w pogrążonej w kryzysie UE

---

## **SPIS TREŚCI**

---

### **Varia**

- 211 **Karolina Szwarz:** A few reflections on the relations between  
Ukraine and the European Union
- 219 **Youns Tijani:** Morocco and Poland – old nations opened  
to the modern world

### **Recenzje**

- 227 **Mark M. Michalski:** Michael Novak, *Writing from Left to Right:  
My Journey from Liberal to Conservative*, [Image Books Press,  
Bournemouth 2013, 336 pp.]

- 233 **Noty o autorach**
- 235 **Informacje dla autorów**
- 237 **Zasady recenzowania**

Bogusława Bednarczyk

## WPROWADZENIE

Inspiracją dla kolejnego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” była dziesiąta rocznica otwarcia UE na dziesięć krajów, które najdobitniej pokazały, że polityka rozszerzenia prowadzi do stabilizacji i ugruntowania demokracji w regionach dotkniętych totalitaryzmem i komunizmem bądź targanych konfliktami. Dekadę temu Polska wraz z dziewięcioma innymi krajami stała się więc członkiem UE. 1 maja 2004 r. doszło do największego rozszerzenia UE: członkami wspólnoty zostały kraje Europy Środkowo-Wschodniej: Estonia, Litwa Łotwa, Polska, Czechy, Słowacja, Słowenia i Węgry – co stało się symbolicznym końcem zimnowojennego podziału kontynentu.

13 grudnia 2007 r. 27 krajów Unii podpisało traktat z Lizbony: zmieniający wcześniejsze porozumienia, dający większe uprawnienia Parlamentowi Europejskiemu, wprowadzający stanowisko stałego przewodniczącego Rady Europejskiej oraz wysokiego przedstawiciela ds. zagranicznych („szef” unijnej dyplomacji) i nowe służby dyplomatyczne, a także instytucję inicjatywy obywatelskiej – mieszkańcy UE mogą sami składać propozycje praw, jeśli jakiś projekt poprzez odpowiednią liczbę osób. Traktat ten wyjaśnia też, które uprawnienia należą do instytucji Unii, które do państw członkowskich, a które są dzielone.

Ponad półwieczna historia Wspólnoty pokazuje, że Unia Europejska podbijała sąsiadów całkowicie pokojowo, dając im nadzieję wejścia w swoje struktury. Tym różni się od wielu innych imperiów, które powstawały w Europie na przestrzeni wieków. Narzędziem imperialnej polityki Unii była polityka rozsze-

rzenia. Przesuwając w 2004 r. swoje granice na Wschód Unia Europejska tym samym przewyciężyła głębokie rozdarcie spowodowane przez gorące i zimne wojny XX w. Teraz jednak w nowych środkowoeuropejskich krajach członkowskich uwidocznili się wobec biurokracji w Brukseli podobny sceptycyzm, z jakim wcześniej nauczono się nie ufać Moskwie. Europa Wschodu patrzy więc w przeszłość, natomiast Europa Zachodu oznacza przyszłość, którą należy otworzyć i zbudować. Dlatego państwa, które zostały przyjęte do europejskiej „rodziny”, dla swoich zachodnich sąsiadów są teraz, jak zresztą i dawniej, *terra incognita*.

Opracowania zamieszczone w niniejszym numerze bezpośrednio i pośrednio dotyczą problemów związanych z obecnym procesem zmian w integracji europejskiej. Autorzy, analizując m.in. aspekty ekonomiczne, polityczne i społeczne integracji, która dokonała się w minionym dziesięcioleciu, dowodzą, że rozszerzenie przynosi korzyści Unii Europejskiej jako całości. Dzięki rozszerzeniu Unia lepiej pokonuje wyzwania o charakterze globalnym. Polityka rozszerzenia okazała się istotnym narzędziem służącym transformacji społeczeństw. Zarówno w tych państwach, które już przystąpiły do UE, jak i tych, które znajdują się na drodze do akcesji, zaszły ogromne zmiany, możliwe dzięki reformom demokratycznym i gospodarczym. W sercu samego procesu przystąpienia znalazły się zaangażowanie, uwarunkowania i wiarygodność, które gwarantują jego sukces.

Numer powstał dzięki współpracy naukowców i doktorantów Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego oraz badaczy od lat współpracujących z uczelnią. „Krakowskie Studia Międzynarodowe” zamykają recenzje najnowszych pozycji książkowych, tematycznie związanych ze współczesnymi stosunkami międzynarodowymi, rozważania na temat aktualnych stosunków UE z Ukrainą oraz wystąpienie ambasadora Maroka podczas jego spotkania ze studentami Krakowskiej Akademii.

Zapraszamy do współpracy i lektury.

Małgorzata Czermińska

## **10 LAT CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ. SKUTKI WŁĄCZENIA DO JEDNOLITEGO RYNKU EUROPEJSKIEGO**

### **Wprowadzenie**

Pierwszym krokiem na drodze do pełnego członkostwa Polski w Unii Europejskiej było podpisanie w Brukseli 16 grudnia 1991 r. Układu Europejskiego, ustanawiającego stowarzyszenie Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Postanowienia Układu regulowały m.in. kwestie wzajemnej wymiany handlowej poprzez utworzenie strefy wolnego handlu wyrobami przemysłowymi maksymalnie w ciągu 10 lat, selektywną i częściową liberalizację handlu towarami rolnymi, stworzenie ram dla stopniowej integracji Polski ze Wspólnotą, świadczenie usług, zakładanie przedsiębiorstw, przepływ pracowników, przepływ kapitału, a także dialog polityczny, pomoc finansowa i techniczna dla Polski, popieranie współpracy w dziedzinie kultury<sup>1</sup>.

Negocjacje prowadzone w celu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej rozpoczęły się 31 marca 1998 r. w wyniku decyzji podjętej przez Radę Europejską w Luksemburgu (grudzień 1997 r.), na podstawie rekomendacji zawartej w opinii Komisji Europejskiej w sprawie wniosku Polski o członkostwo (*avis*). Pierwszy etap negocjacji stanowił tzw. *screening*, czyli przegląd prawa krajowego pod kątem jego zgodności z *acquis communautaire*. Rozpoczął się on 27 kwietnia 1998 r.

---

<sup>1</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38.

i zakończył w listopadzie 1999 r. Po zakończeniu przeglądu prawa w określonym obszarze negocjacyjnym kolejnym etapem było przygotowanie stanowiska negocjacyjnego. Po przedstawieniu stanowisk negocjacyjnych przez obie strony nastąpiło otwarcie negocjacji. Dopiero po osiągnięciu porozumienia w sprawie zgodności stanowisk następuje tymczasowe zamknięcie negocjacji w danym obszarze, oznacza to jeszcze możliwość zmiany ustaleń do chwili zamknięcia negocjacji we wszystkich obszarach negocjacyjnych. Finał rokowań nastąpił podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze 13 grudnia 2002 r.

### **Włączenie Polski do wspólnego rynku Unii Europejskiej – okresy przejściowe i ich znaczenie**

Członkostwo w UE wiąże się z przyjęciem całości jej dorobku prawnego. W toku negocjacji uzgadniane są rozwiązania przejściowe, w sytuacji, kiedy kraj kandydujący uznaje, że przyjęcie pewnych regulacji, zwłaszcza wiążących się z istotnymi nakładami finansowymi, nie będzie możliwe od momentu uzyskania członkostwa. Dla potrzeb negocjacji akcesyjnych prowadzonych przez Polskę Komisja Europejska dokonała podziału merytorycznego *acquis communautaire* na 31 obszarów negocjacyjnych, z których bezpośrednio związane ze wspólnym rynkiem są: 1) swobodny przepływ towarów; 2) swobodny przepływ osób; 3) swoboda świadczenia usług; 4) swobodny przepływ kapitału, a także podatki i unia celna.

Funkcjonowanie wspólnego rynku w Unii Europejskiej polega przede wszystkim na swobodnym przepływie towarów, kapitału, usług i osób pomiędzy państwami członkowskimi. Swoboda przepływu towarów stała się możliwa poprzez zlikwidowanie cel wewnątrznych i ograniczeń ilościowych oraz ujednolicenie podatków (bariery fizyczne i fiskalne). Konieczne okazało się również ujednolicenie przepisów dotyczących wytwarzania i obrotu wyrobami tak, aby produkt wprowadzony legalnie na rynek jednego z państw członkowskich UE mógł być wprowadzony na rynek innego kraju członkowskiego (bariery techniczne). *Acquis communautaire* w odniesieniu do zasady swobodnego przepływu towarów obejmuje przede wszystkim unię celną (art. 28 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwanego dalej TFUE, dawny art. 23 TWE), oznaczającą zakaz stosowania cel i innych opłat o skutku równoważnym między państwami członkowskimi a także ustanowienie wspólnej taryfy celnej w handlu z krajami trzecimi<sup>2</sup>. Dotyczy to zarówno produktów pochodzących z państw członkowskich, jak i pochodzących z państw trzecich, pod warunkiem, że zostały dopuszczone do swobodnego obrotu (art. 28 ust. 2 TFUE). Wiąże się z tym zakaz stosowania ograniczeń ilościowych w handlu wzajemnym oraz innych środków o skutku równoważnym (art. 34 i 35 TFUE, dawny art. 28 i 29 TWE). Wreszcie ostatnim elementem swobody przepły-

<sup>2</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE C 83, 30 marca 2010 r.

wu towarów jest zakaz dyskryminacji podatkowej i protekcyjnistycznej. Zgodnie z art. 110 TFUE żadne państwo członkowskie nie może nakładać bezpośrednio lub pośrednio na produkty innych państw UE podatków wewnętrznych jakiegokolwiek rodzaju wyższych od tych, które nakłada bezpośrednio lub pośrednio na podobne produkty krajowe. Chodzi o zasadę, że towary sprowadzane z innych krajów Unii Europejskiej nie mogą być wyżej opodatkowane w stosunku do podobnych produktów krajowych.

W obszarze „swobodny przepływ towarów” Polska przyjęła całość dorobku prawnego Wspólnot Europejskich, z wyjątkiem rozwiązań przejściowych odnoszących się do sektora farmaceutycznego. Polska uzyskała okres przejściowy do 31 grudnia 2008 r. w odniesieniu do terminu implementacji wspólnotowej procedury rejestracji leków określonej w dyrektywach nowego podejścia, regulacjach sektorowych oraz systemie nadzoru rynku, a związanej z koniecznością weryfikacji i uzupełnienia dokumentacji rejestracyjnej leków dopuszczonych do obrotu w Polsce na podstawie dotychczas obowiązującego prawa<sup>3</sup>. Dopuszczenie do obrotu wszystkich produktów farmaceutycznych po tym terminie odbywa się zgodnie z wymogami dorobku prawnego UE, a te produkty, które nie spełniały tego wymogu zostały wycofane z rynku. Proces weryfikacji i uzupełniania dokumentacji rejestracyjnej odbywać się musiał na mocy tzw. pakietu ustaw farmaceutycznych, w tym: nowej ustawy Prawo farmaceutyczne, ustawy o wyrobach medycznych i ustawy o Urzędzie Rejestracji Produktów Leczniczych. Zgodnie z nimi świadectwa rejestracji, które zostały wydane przed 1 stycznia 2002 r. zachowały swoją ważność przez określony czas (nie dłuższy niż 5 lat), natomiast wszystkie wnioski o rejestrację składane po 1 stycznia 2003 r. musiały już spełniać wymogi unijne w tym zakresie. Uzyskanie przez Polskę okresu przejściowego na wprowadzenie wspólnotowej procedury rejestracji leków miał istotne znaczenie; w przeciwnym razie leki produkowane w Polsce, które nie spełniałyby wymogów unijnych w tym zakresie musiałyby być wycofane z rynku i zastąpione droższymi importowanymi farmaceutykami.

Jeśli chodzi o bariery fiskalne w przepływie towarów, to Polska uzyskała kilka okresów przejściowych dotyczących stosowania podatku VAT i podatku akcyzowego:

- okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. na stosowanie obniżonej stawki VAT w wysokości 7% w budownictwie mieszkaniowym na dostawę nowych mieszkań, bez względu na ich wielkość, usługi budowlane i remontowe związane z obiektami budownictwa mieszkaniowego, z wyłączeniem dostawy lokali użytkowych w budynkach mieszkalnych i materiałów budowlanych.

---

<sup>3</sup> Chodzi o dwa akty prawne: Ustawę z 10 października 1991 r. o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej, Dz.U. z 1991 r. Nr 105, oraz Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie rejestru środków farmaceutycznych i materiałów medycznych z 15 grudnia 1993 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 6. Procedura dopuszczania leków do obrotu na ich podstawie nie była zgodna z *acquis communautaire*.

Stawkę VAT w wysokości 7% na dostawę nowych domów i mieszkań utrzymano do 31 grudnia 2010 r. (przedłużono okres przejściowy). Od 1 stycznia 2011 r. ta stawka podatku wzrosła do 8% i ma zastosowanie do domów o powierzchni do 300 m kw. oraz mieszkań o powierzchni do 150 m kw.

- 4-letni okres przejściowy od dnia akcesji na stosowanie obniżonej stawki VAT w wysokości 3% na środki do produkcji rolnej, niskoprzetworzone produkty rolne i usługi, z wyłączeniem środków trwałych, tj. budynków, maszyn, po tym okresie powrót do zwykłej stawki obniżonej;
- pięcioletni okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. na stosowanie stawki VAT w wysokości 0% na niektóre książki i czasopisma specjalistyczne; od 1 stycznia 2011 r. docelowo stawka wynosi 5% (pod pewnymi warunkami stawka VAT obniżona do wysokości 0% do 30 kwietnia 2011 r. dla dostawy książek i do 28 lutego 2011 r. dla dostawy czasopism specjalistycznych);
- okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. na stosowanie zredukowanej stawki VAT w wysokości 7% na usługi gastronomiczne, po tym okresie stawka podstawowa;
- roczny techniczny okres przejściowy na stosowanie obniżek w podatku akcyzowym na paliwa ekologiczne;
- okres przejściowy do 31 grudnia 2008 r. na wprowadzenie minimalnego poziomu akcyzy na papierosy. Poczynając od 2002 r. Polska zobowiązała się do stopniowego podnoszenia stawek podatku akcyzowego na papierosy w latach 2002–2008<sup>4</sup>;
- w zakresie podatku VAT ustalenie limitu obrotów uprawniającego do korzystania ze zwolnień podmiotowych w wysokości 10.000 euro.

Stosowanie podatku VAT w obrocie wewnątrzwspólnotowym (wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów (zamiast importu) i wewnątrzwspólnotowe nabycie (zamiast eksportu) nakłada na podatników dokonujących takiego obrotu i zarejestrowanych jako podatnicy VAT UE dodatkowe obowiązki dokumentacyjne i konieczność składania w urzędzie skarbowym sprawozdań w ściśle określonym terminie.

Wszystkie produkty sprzedawane na unijnym rynku podlegają wspólnej standaryzacji i certyfikacji, dotyczy to również wymogów higienicznych i weterynaryjnych w przypadku artykułów rolno-spożywczych. Przed przystąpieniem do UE wiele zakładów przetwórstwa rolno-spożywczego w Polsce nie spełniało norm sanitarnych, dlatego też w czasie negocjacji akcesyjnych miały one zadeklarować czy i w jakim terminie będą w stanie sprostać unijnym wymogom. Na początku 2002 r. ponad 400 zakładów mięsnych, 130 mleczarni i 60 zakładów przetwórc-

---

<sup>4</sup> Docelowo akcyza na papierosy miała wynosić nie mniej niż 64 euro za 1000 sztuk, co wiązało się z prawie dwukrotnym wzrostem cen papierosów po zakończeniu okresu przejściowego. Szczegółowe rozwiązania dotyczące minimalnego podatku akcyzowego zostały obecnie określone w Dyrektywie Rady 2011/64/UE z 21 czerwca 2011 r. w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych. Dz.Urz. UE. L 176, 5 lipca 2011 r.

stwa rybnego wystąpiło do UE o okres przejściowy w stosowaniu unijnych norm<sup>5</sup>. Z ogólnej liczby 483 zakładów z sektora mięsnego, przetwórstwa rybnego i mlecznego, które w traktacie akcesyjnym otrzymały okresy przejściowe, w 2014 r. nadal działają 262 zakłady (54%), a trzynaście zostało przeklasyfikowanych na tzw. działalność marginalną, lokalną i ograniczoną, ale nadal pozostały na rynku. Zamknięto łącznie 190 zakładów (39%), przy czym tylko 81 z nich zostało zamkniętych ze względu na niedostosowanie do wymogów unijnych, ponadto 18 zakładów zawiesiło działalność<sup>6</sup>.

Swoboda przemieszczania się osób i prawo do pobytu w dowolnym państwie członkowskim jest jedną z podstaw i fundamentalnych zasad funkcjonowania wspólnego rynku Unii Europejskiej, obok swobody przepływu towarów, usług i kapitału. *Acquis communautaire* w odniesieniu do zasady swobodnego przepływu osób obejmuje cztery obszary, które stanowią jej zakres przedmiotowy<sup>7</sup>:

- 1) swobodny przepływ pracowników (najemnych) oraz swobodę przedsiębiorczości, w tym w szczególności swobodę prowadzenia działalności gospodarczej (na własny rachunek);
- 2) wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych; czyli uznawanie kształcenia i szkolenia zawodowego,
- 3) prawa obywatelskie – prawo wyjazdu z własnego państwa i wjazdu do innego państwa członkowskiego UE bez wiz wjazdowych lub równoważnych formalności oraz pobytu (pierwotnie przewidziane wyłącznie dla pracowników, rozszerzone także na osoby nieaktywne zawodowo) oraz prawa wyborcze (czyli prawa wszystkich obywateli Unii Europejskiej do aktywnego uczestniczenia w życiu politycznym Unii, poprzez uczestnictwo w wyborach europejskich i lokalnych);
- 4) koordynacja systemów ubezpieczenia społecznego – podstawą tej koordynacji jest dążenie, aby osoby, które korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się na obszarze całej Unii Europejskiej miały dostęp do świadczeń z ubezpieczeń społecznych.

Dla zapewnienia każdemu obywatelowi Unii Europejskiej możliwości wykonywania wyuczonego zawodu w kraju innym niż państwo, w którym takie kwalifikacje uzyskał, wprowadzono w UE ogólnie obowiązujący system wzajemnego uznawania kształcenia i szkolenia zawodowego. Jego podstawowym założeniem jest to, że uzyskanie uznania posiadanych kwalifikacji jest konieczne tylko

---

<sup>5</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska, *Skutki członkostwa w Unii Europejskiej dla handlu wyrobami przemysłowymi*, [www.europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&mehtid=79964314&page=attachement&aid=371&latch=0](http://www.europa.edu.pl/portal/index/strony?mainSP=articles&mainSRV=europa&mehtid=79964314&page=attachement&aid=371&latch=0), s. 42 [26.05.2014].

<sup>6</sup> Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, *Polski sektor rolno-żywnościowy i obszary wiejskie po 10 latach członkostwa w UE – przegląd najważniejszych zmian*, Warszawa 2004, s. 9 i nast.

<sup>7</sup> Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz.U. L 158/2004 z 30 kwietnia 2004 r.

w przypadku wykonywania w państwie przyjmującym zawodu regulowanego, czyli takiego, którego wykonywanie dozwolone jest dopiero po uprzednim uzyskaniu zezwolenia tylko po spełnieniu wymogów określonych przepisami prawnymi (np. zdanie egzaminu, ukończenie wymaganej praktyki zawodowej, uzyskanie wpisu na listę, ukończenie właściwego kształcenia czy szkolenia). W innym przypadku kwalifikacje uznaje pracodawca.

Obecnie jest w Polsce ponad 300 zawodów regulowanych<sup>8</sup>. W 2011 r. przed przyjęciem pierwszej ustawy deregulacyjnej, otwierającej dostęp do 50 zawodów regulowanych, w Polsce było ich 380, czyli najwięcej w Europie; dla porównania Niemcy ograniczają dostęp do 152 zawodów, Francja do 150, Holandia do 134, a Estonia do 47 zawodów<sup>9</sup>.

W przypadku uznawania dyplomów do celów akademickich, czyli w celu dalszego kształcenia się albo ubiegania się o stopień naukowy nie ma jednolitych przepisów wspólnotowych, każdy kraj posiada własne regulacje w tym zakresie. Jeśli chodzi natomiast o uznawanie dyplomów do celów zawodowych, czyli o uznanie posiadanych kwalifikacji to, jak wcześniej wspomniano, mogą wystąpić dwa przypadki: zawód regulowany, którego wykonywanie jest uzależnione od spełnienia określonych wymagań określonych w odrębnych przepisach<sup>10</sup> oraz zawody nieregulowane – kwalifikacje uznaje pracodawca.

Zgodnie z oczekiwaniami najtrudniejszą kwestią okazało się przyznanie polskim obywatelom prawa do podejmowania pracy w państwach członkowskich UE od dnia uzyskania członkostwa. W trakcie negocjacji ustalono, że każdy kraj UE sam zdecyduje, na jak długo chce zamknąć swój rynek pracy dla obywateli z państw kandydujących; przy czym okres ten nie może być dłuższy niż 7 lat (według formuły 2+3+2). Tylko trzy kraje: Irlandia, Szwecja i Wielka Brytania otworzyły w pełni swoje rynki pracy dla Polaków z dniem akcesji, podobnie jak państwa, które przystąpiły do UE 1 maja 2004 r., z wyjątkiem Malty, która wymagała uzyskania pozwolenia na zatrudnienie, ale wydawała je niemal automatycznie. Istotne ułatwienia wprowadziły: Dania, Finlandia, Włochy (kontyngenty pracowników) oraz Holandia (dla kilku zawodów), pozostałe kraje UE-15 zdecydowały o utrzymaniu ograniczeń w dostępie do rynku pracy. Po zakończeniu pierwszego okresu przejściowego, tj. od 1 maja 2006 r. swoje rynki pracy otworzyły: Hiszpania, Grecja, Portugalia, Finlandia, Islandia (nie należy do UE, ale do EOG), od 31 lipca 2006 r. Włochy, od 1 maja 2007 r. Holandia, od 1 listopada 2007 r. Luk-

<sup>8</sup> Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego, [www.nauka.gov.pl](http://www.nauka.gov.pl) [25.05.2014].

<sup>9</sup> A. Krasnowolski, *Zawody zaufania publicznego, zawody regulowane oraz wolne zawody. Geneza, funkcjonowanie i aktualne problemy*, Opracowania tematyczne OT-625, Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu, listopad 2013.

<sup>10</sup> W Polsce są one określone w Ustawie z 18 marca 2008 o zasadach uznawania kwalifikacji nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. z 2008 r. Nr 63, poz. 394. Ustawa ta dokonała w zakresie swojej regulacji wdrożeń Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.Urz. UE L255 z 30 września 2005, s. 22, z późn. zm.

semburg, od 1 lipca 2008 r. Francja, od 1 maja 2009 r.; Belgia, Dania i Norwegia (należy do EOG). Niemcy i Austria ograniczały dostęp do swoich rynków pracy dla Polaków do 30 kwietnia 2011 r.

Ostatnim problemem wymagającym rozstrzygnięcia w omawianym obszarze negocjacji była kwestia zakresu uczestnictwa Polski w koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. Ostatecznie Polska zadeklarowała swe pełne uczestnictwo w unijnym systemie koordynacji z zastrzeżeniem, że będzie stosowała przepisy wspólnotowe w sposób restryktywny, co ma na celu niedopuszczenie do destabilizacji polskiego systemu opieki zdrowotnej<sup>11</sup>.

Swoboda przepływu kapitału i płatności (art. 63–66 TFUE, dawne art. 56–59 TWE) dotyczy samodzielnych transakcji finansowych, które nie mają bezpośredniego związku z przemieszczaniem się ludzi, towarów czy usług. Swoboda przepływu kapitału finansowego odnosi się do wszystkich jego form, takich jak: dokonywanie inwestycji bezpośrednich, portfelowych, depozyty bankowe, transakcje kredytowe, pożyczkowe, nabywanie nieruchomości.

W obszarze „swoboda przepływ kapitału” Polska wynegocjowała okresy przejściowe związane z zakupem nieruchomości. Przez 12 lat od przystąpienia do UE obywatele krajów członkowskich nie będą mogli swobodnie kupować w Polsce ziemi rolnej i leśnej – będą musieli uzyskiwać pozwolenie MSWiA, od 2011 r. zezwolenie takie wydaje z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych – dyrektor Departamentu Zezwoleń i Koncesji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Dopiero od 1 maja 2016 r. obywatele UE kupią bez ograniczeń ziemię rolną i lasy. Od tego ograniczenia były dwa wyjątki, pierwszy dotyczył farmerów z UE, którzy przeprowadzili się do Polski i przed końcem negocjacji w sprawie obrotu ziemią wydzielili grunt, żeby go samodzielnie uprawiać, mogli kupić na własność tę ziemię po siedmiu lub po trzech (w zależności od regionu) latach dzierżawy, a była ona liczona od dnia podpisania umowy. Drugi wyjątek dotyczył farmerów, którzy przeprowadzili się po zakończeniu negocjacji, żeby samemu uprawiać ziemię, mogli ją kupić również po trzech lub siedmiu latach dzierżawy, ale liczonych od pierwszego dnia członkostwa w UE. Wynegocjowany został również pięcioletni okres przejściowy na zakup tzw. drugich domów, czyli nieruchomości rekreacyjnych w Polsce, w których obywatele UE nie będą mieszkać na stałe. Kraje UE zrezygnowały natomiast z zasady wzajemności przy wprowadzaniu restrykcji. W zakupie drugich domów w krajach UE. Polacy, których na to stać mogli nabywać od maja 2004 roku „drugie domy” w krajach UE<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Okresy przejściowe w traktacie o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, red. E. Ka-wecka-Wyrzykowska, Warszawa 2003, s. 123.

<sup>12</sup> W latach 1990–2012 cudzoziemcy uzyskali w sumie 24 tys. 214 zezwoleń na nabycie nieruchomości gruntowych o łącznej powierzchni ponad 50 tys. ha. Najwięcej zezwoleń wydano pod koniec lat 90. XX w. (np. w 1999 r. było to ponad 2 tys. zezwoleń na nieco ponad 5 tys. ha), dane Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dostępne na stronie [www.msw.gov.pl](http://www.msw.gov.pl).

Swobodę przepływów kapitałowych z krajami UE (a także z krajami Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz należącymi do OECD) wprowadziła ostatecznie Ustawa Prawo dewizowe z 27 lipca 2002 r.<sup>13</sup>. Zniesione zostały wcześniej obowiązujące ograniczenia dotyczące m.in. przepływu kapitału krótkoterminowego czy depozytowego między tymi krajami. Oznacza to zatem m.in., że rezydenci (osoby fizyczne, prawne, czy inne podmioty) mogą bez żadnych ograniczeń otwierać wszelkiego rodzaju rachunki w bankach tych krajów oraz wpłacać na nie dowolne kwoty<sup>14</sup>, zaciągać kredyty czy pożyczki, dokonywać inwestycji kapitałowych.

Swoboda przepływu usług (art. 56 do 62 TFUE, dawne art. 49 do 55 TWE) obejmuje te same działania co swoboda prowadzenia działalności gospodarczej, tzn. podejmowanie i wykonywanie pracy na własny rachunek, zakładanie i prowadzenie przedsiębiorstw, zwłaszcza spółek, filii, z tą różnicą, że ich wykonywanie jest ograniczone czasowo i musi w jakiś sposób przekraczać którąś z granic wewnętrznych. Swoboda świadczenia usług oznacza możliwość przemieszczania się usługodawcy czy usługobiorcy w celu świadczenia/przyjmowania usługi, liberalizowanie transgranicznego handlu usługami, Oznacza to m.in., że każdy, kto chce świadczyć usługi na terenie innego państwa członkowskiego UE niż to, w którym znajduje się siedziba jego przedsiębiorstwa ma do tego prawo i nie mogą być wobec niego stosowane ograniczenia wynikające z wymogu posiadania obywatelstwa, zameldowania czy członkostwa w organizacji zawodowej.

W zakresie swobodnego przepływu usług Polska uzyskała okres przejściowy do 31 grudnia 2007 r. dla wdrożenia art. 5 dyrektywy 2000/12/EC, który ustala minimalny poziom funduszy własnych banków spółdzielczych w wysokości 1 mln euro<sup>15</sup>. Ustalono harmonogram dochodzenia do wymaganego poziomu funduszy własnych, zgodnie z którym banki spółdzielcze zobowiązane były do ich podwyższenia stopniowo w ciągu kilku lat, również przez konsolidację w większe struktury. Natomiast jeśli chodzi o podstawowe kwestie dotyczące podejmowania i prowadzenia działalności bankowej polskie prawo bankowe jest zgodne z regulacjami wspólnotowymi.

---

<sup>13</sup> Ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, Dz.U. Nr 141, poz. 1178; weszła w życie 1 października 2002 r.

<sup>14</sup> Z zastrzeżeniem przepisów art. 25.1 ustawy dotyczącego obowiązkowego pośrednictwa banków, gdyby kwota przekazywana z kraju przekroczyła równowartość 10 000 euro.

<sup>15</sup> Dyrektywa określa, że minimalny poziom funduszy własnych w instytucjach kredytowych nie może być niższy niż 5 mln euro. W szczególnych przypadkach państwa członkowskie mogą udzielić zezwolenia na działalność takiej instytucji, której kapitał zakładowy nie jest niższy niż 1 mln euro. Por. Dyrektywa 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 20 marca 2000 r. odnosząca się do podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje kredytowe, Dz.U. L 126 z 26 maja 2000 r. zmieniona i uzupełniona dyrektywą 2000/28/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 września 2000 r. zmieniającą dyrektywę 2000/12/WE odnoszącą się do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez instytucje kredytowe, Dz.U. L 275 z 27 października 2000 r. Takiego wymogu nie spełniała większość (ok. 75%) banków spółdzielczych w Polsce, których fundusze własne nie przekraczały nawet równowartości 300 tys. euro.

Największe zmiany sektora usług w Polsce dotyczyły przede wszystkim tzw. usług rynkowych, czyli takich jak: transport, turystyka, bankowość, ubezpieczenia itd. Pojawiła się tu silna konkurencja, zwłaszcza w dziedzinach takich, jak telekomunikacja (spadek cen połączeń międzynarodowych), czy transport lotniczy (pełna liberalizacja z dniem akcesji), której sprostać muszą polskie firmy, od 2006 r. do 1 stycznia 2013 r. monopol Poczty Polskiej został ograniczony do przesyłek o wadze do 50 g<sup>16</sup>. Z drugiej jednak strony niższe koszty pracy w Polsce są atutem dla przedsiębiorstw polskich, które zechcą rozwijać działalność usługową na terenie innych państw UE.

### **Wybrane ekonomiczno-społeczne skutki włączenia Polski do jednolitego rynku europejskiego**

Z dniem 1 maja Polska implementowała wspólnotowy dorobek prawny z obszaru „unia celna”, a to oznaczało przyjęcie wszystkich instrumentów i zasad wspólnej polityki handlowej, zarówno autonomicznej, jak i traktatowej. W szczególności oznaczało to m.in. przyjęcie Wspólnotowego kodeksu celnego (*Community Customs Code* – CCC) oraz Wspólnej taryfy celnej (*Common Customs Tariff* – CCT), a także innych wspólnotowych instrumentów regulacji handlu z krajami trzecimi, w tym m.in. środków protekcji uwarunkowanej, autonomicznych środków taryfowych, a także rozbudowanego systemu preferencji celnych przyznawanych przez Wspólnotę zarówno w wyniku podpisanych preferencyjnych umów handlowych, jak i jednostronnie. Włączenie Polski do wspólnego rynku towarów oznaczało również zniesienie ciał i ograniczeń ilościowych na artykuły rolne w handlu wzajemnym z krajami Unii Europejskiej (cła na towary przemysłowe zostały ostatecznie zniesione na mocy Układu Europejskiego 1 stycznia 2002 r.).

W wyniku przyjęcia wspólnej taryfy celnej nastąpił spadek średniego poziomu ciał KNU na towary przemysłowe i niektóre rolne, a to oznacza zmniejszenie protekcji celnej rynku wewnętrznego. Zniesiono – jak wcześniej wspomniano – cła na towary rolne przywożone z UE, zwiększył się udział linii taryfowych objętych stawką zerową (z ok. 7% do blisko 27%), więcej towarów (ponad 1700 w porównaniu do ok. 330 przed akcesją) objętych zostało zawieszeniami ciał (w większości były to zawieszenia ciał w całości)<sup>17</sup>. Polska musiała też przyjąć rozbudowany system preferencji celnych stosowanych przez Wspólnotę, których zarówno zakres

---

<sup>16</sup> 1 stycznia 2013 r. weszła w życie nowa ustawa z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, Dz.U. z 2012 r., poz. 1529, której podstawowym celem jest liberalizacja rynku usług pocztowych poprzez likwidację monopolu Poczty Polskiej na przyjmowanie i doręczanie przesyłek o masie mniejszej niż 50 g.

<sup>17</sup> G. Mosiej, *Funkcjonowanie systemu celnego w Polsce po wejściu do Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2008, nr 9, s. 98; M. Czermińska, *Zmiany w autonomicznej i traktatowej polityce handlowej Unii Europejskiej w XXI wieku. Inicjatywy i działania polskiej prezydencji*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, s. 57.

geograficzny jak i marża preferencji są większe. Wszystko to spowodowało, że po wejściu Polski do Unii Europejskiej średnia efektywna stawka celna, liczona jako udział wpływów z cel pobranych w danym roku do wartości globalnego importu spadła z 1,69% w 2002 r. i 1,41% w 2003 r. do 0,70% w 2004 r. (w tym 1,28% w I kwartale 2004 r. oraz 0,42% w okresie V–XII 2004 r.)<sup>18</sup>. W wyniku przyjęcia unijnej taryfy celnej zmniejszył się poziom protekcji celnej polskiego rynku, z 15,1% dla wszystkich towarów do średnio 6,5% w UE. W przypadku towarów rolnych nastąpiło zmniejszenie średniego poziomu cel z 33,8% do 16,5%, a dla towarów przemysłowych odpowiednio z 9,9% do 3,6% (tabela 1).

Tabela 1. Średnie stawki celne w taryfie celnej w Polsce przed akcesją i w Unii Europejskiej

| Wyszczególnienie     | Taryfa celna Polski w 2004 r. | Taryfa celna UE 2004 r. |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------|
|                      | (w%)                          |                         |
| Produkty rolne       | 33,8                          | 16,5                    |
| Towary przemysłowe   | 9,9                           | 3,6                     |
| Produkty rybne       | 18,5                          | 12,4                    |
| Średnia stawka celna | 15,1                          | 6,5                     |

Źródło: E. Kaliszuk, *Wspólna polityka handlowa a interesy gospodarcze Polski*, [w:] *Gospodarka Polski w Unii Europejskiej w latach 2004–2006*, red. H. Bąk, G. Wojtkowska-Łodej, Warszawa 2007, s. 264; Trade Policy Review: European Communities 2007, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/177, s. 43.

Po akcesji Polski do UE nastąpił spadek wpływów z cel. Był on spowodowany kilkoma czynnikami: wspomnianym wcześniej obniżeniem średniego poziomu stawek celnych, możliwością wyboru miejsca odprawy celnej oraz koniecznością odprowadzania znacznej części wpływów z cel do budżetu UE. Konsekwencją włączenia terytorium Polski do obszaru celnego Wspólnoty i zniesienia formalności celnych między Polską a pozostałymi państwami członkowskimi, przyjęcia wspólnej taryfy celnej w imporcie, a wreszcie ujednolicenia procedur celnych z krajami trzecimi, jest możliwość wyboru miejsca odpraw celnych w dowolnym urzędzie celnym i dowolnym państwie członkowskim. To z kolei powoduje, że należności celne i podatkowe pobierane w imporcie zostają w kraju odprawy celnej. W dwóch latach poprzedzających akcesję wpływy z cel w Polsce kształtowały się na poziomie średnio 3,8 mld zł, w roku akcesji spadły do poziomu blisko 2,3 mld zł, przy czym od maja do grudnia wyniosły zaledwie ok. 910 mln zł, a w 2005 r. niecałe 1,3 mld zł (tabela 2). Środki te nie stanowią wyłącznie dochodów budżetowych Polski. Zgodnie z decyzją Rady z 2000 r., każdy kraj przekazuje 75% wpływów z cel do budżetu UE, które stanowią tzw. środki własne, natomiast 25% pozostaje

<sup>18</sup> G. Mosiej, *op. cit.*, s. 98.

w budżecie krajowym, jako tzw. koszty poboru<sup>19</sup>. Zatem w budżecie Polski pozostaje zaledwie 25% wpływów z cel.

Tabela 2. Wpływy z cel w Polsce oraz wpłaty do budżetu UE w latach 2001–2012, w mld zł

| Wpływy/Rok           | 2002 | 2003 | 2004          | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------|------|------|---------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Wpływy z cel         | 3,81 | 3,75 | 2,28<br>0,91* | 1,27 | 1,38 | 1,74 | 1,73 | 1,66 | 1,63 | 1,83 | 1,75 |
| Wpłaty do budżetu UE | -    | -    | 0,49*         | 0,92 | 1,02 | 1,28 | 1,29 | 1,26 | 1,22 | 1,39 | 1,51 |

\* od 1 maja do 31 grudnia 2004 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletyny Statystyczne Służby Celnej za lata 2004–2012; Najwyższa Izba Kontroli, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej NIK za lata 2005–2012*.

Szczególnie widoczny był wpływ akcesji Polski na wymianę handlową z zagranicą, która dzięki członkostwu uzyskała nie tylko łatwiejszy dostęp do rynku wspólnotowego, ale także nowe możliwości zwiększenia wymiany z krajami trzecimi. Istotniejsze zmiany nastąpiły w dostępie do rynków krajów, które miały podpisane ze Wspólnotą preferencyjne umowy handlowe, a wobec polskich towarów wcześniej stosowały stawki KNU. Są to takie państwa, jak m.in. kraje Bałkanów Zachodnich, basenu Morza Śródziemnego, WNP, RPA, Chile, Meksyk, od 2011 r. Korea Południowa. Nastąpiły też zmiany warunków dostępu do rynków zagranicznych dla niektórych polskich artykułów rolnych z uwagi na włączenie ich do kontyngentów taryfowych obowiązujących dla towarów unijnych. Nieznaczne pogorszenie warunków wymiany nastąpiło na rynkach tych krajów, które udzielały Polsce preferencji GSP; są to USA, Kanada, Nowa Zelandia. Preferencje te kraje wprowadziły na początku lat 90. XX w., jednak marża preferencji nie była wysoka (w USA wynosiła dla ważniejszych pozycji eksportu objętych preferencjami około trzech punktów procentowych), poza tym obniżki cel nie dotyczyły wszystkich towarów<sup>20</sup>. Stąd też wycofanie preferencji nie było szczególnie dotkliwe. Po akcesji zarówno w USA, jak i w Kanadzie i Nowej Zelandii, eksport towarów z Polski podlega stawkom KNU.

Akcesja Polski do UE spowodowała wzrost napływu kapitału zagranicznego w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych: w 2003 r. napływ kapitału w tej formie wynosił 3,6 mld euro, w 2004 – aż blisko 10 mld, w 2005 około 7,7 mld, w 2006 ponad 15 mld, w 2007– ok. 17 mld euro, a następnie: blisko 10 mld

<sup>19</sup> Decyzja Rady z 29 września 2000 r. w sprawie systemu środków własnych Wspólnot Europejskich, Dz.Urz. UE L, nr 253, z 7 października 2000 r.

<sup>20</sup> Z preferencji GSP korzystało ok. 30% importowanych do USA polskich produktów, w tym m.in. takie jak: reaktory jądrowe, kotły, maszyny i ich części, maszyny i urządzenia elektryczne, produkty stalowe (dane na podstawie WEH w Nowym Jorku).

euro w 2008 r., ponad 10 mld w 2009, podobnie w roku następnym, 14,8 mld w 2011 i wreszcie znacznie mniej, bo 4,7 mld euro w roku 2012<sup>21</sup>. Napływ BIZ to jeden z czynników przyczyniających się do wzrostu obrotów z zagranicą.

Przez dziesięć lat członkostwa eksport pozostawał siłą napędową gospodarki. W 2013 r. osiągnął historyczną wartość (w cenach bieżących) – 152,1 mld euro, dla porównania w 2003 r. – 47,5 mld euro, a w 2004 (rok akcesji) – 60,3 mld (tabela 3). W 2013 r. wartość importu była nieco niższa niż w roku poprzednim i wyniosła – 154,4 mld euro, w 2003 r. 60,3 mld, a w roku akcesji 72,1 mld euro. W efekcie deficyt obrotów towarowych w 2013 r. był rekordowo niski i wyniósł 2,3 mld euro, najwyższy był w 2008 r. i wyniósł 26 mld euro (tabela 3). W ujęciu geograficznym główny partner handlowy Polski od lat to Unia Europejska, chociaż jej udział w Polsce nieznacznie zmalał na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat: w 2003 r. – 81,9%, w roku akcesji zmalał do 80,3%, a w 2013 r. – 74,6% (por. tabela 4). Odmierna tendencja wystąpiła w imporcie, tzn. w roku akcesji nastąpił wyraźny wzrost udziału krajów UE w całkowitym imporcie Polski: z 69,6% do 75,3%, w kolejnych latach utrzymywał się na zbliżonym poziomie, w ostatnich dwóch latach udział ten wynosi poniżej 70%. Efekt przesunięcia handlu po przystąpieniu Polski do UE (biorąc pod uwagę UE-27) był widoczny w przypadku importu był bardziej widoczny niż w przypadku eksportu.

Tabela 3. Obroty polskiego handlu zagranicznego w latach 2002–2013, w mln euro i w%

| Rok  | Eksport | Import  | Saldo   | Dynamika – eksport | Dynamika – import |
|------|---------|---------|---------|--------------------|-------------------|
| 2002 | 43 499  | 58 480  | -14 981 | -                  | -                 |
| 2003 | 47 526  | 60 354  | -12 827 | 109,3              | 103,2             |
| 2004 | 60 322  | 72 109  | -11 777 | 126,9              | 119,5             |
| 2005 | 71 899  | 81 697  | - 9 807 | 119,2              | 113,3             |
| 2006 | 88 229  | 101 138 | -12 909 | 122,7              | 123,8             |
| 2007 | 102 259 | 120 912 | -18 652 | 115,9              | 119,6             |
| 2008 | 115 895 | 141 966 | -26 072 | 113,3              | 117,4             |
| 2009 | 97 865  | 107 155 | -9 289  | 84,4               | 75,5              |
| 2010 | 120 483 | 134 306 | -13 823 | 123,3              | 125,3             |
| 2011 | 135 558 | 151 291 | -15 733 | 112,5              | 121,6             |
| 2012 | 144 282 | 154 934 | -10 652 | 106,4              | 102,4             |
| 2013 | 152 133 | 154 436 | -2 304  | 105,4              | 99,7              |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

<sup>21</sup> Cykliczne materiały analityczne NBP, Inwestycje bezpośrednie zagraniczne za lata 2003–2013, dostępne na stronie: [www.nbp.pl](http://www.nbp.pl).

Tabela 4. Udział w eksporcie i imporcie Polski handlu z krajami UE-27 w latach 2003–2013, w %

| Wyszczególnienie | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Import           | 69,6 | 75,3 | 75,3 | 73,0 | 73,3 | 71,9 | 72,6 | 70,8 | 70,0 | 67,7 | 68,5 |
| Eksport          | 81,9 | 80,3 | 78,6 | 79,0 | 78,9 | 77,8 | 79,6 | 79,1 | 78,0 | 76,0 | 74,6 |

Źródło: Eurostat.

Od akcesji Polski do UE sukcesywnie wzrastały obroty towarami rolno-spożywczymi a także ich udział w handlu zagranicznym Polski, zarówno jeśli chodzi o eksport, jak i import. W 2013 r. eksport towarów rolno-spożywczych wyniósł 19,9 mld euro, a udział w eksporcie ogółem – 13,1%; natomiast import odpowiednio: 14,2 mld i 9,2% (tabela 5). Dla porównania przed akcesją, tj. w 2003 r. eksport tej grupy produktów wyniósł 4,5 mld euro i stanowił 8,4% całego eksportu, w roku następnym, tj. w roku akcesji, wzrósł do 5,2 mld euro (8,8% całego eksportu), a w 2005 r. 7,1 mld (9,8%). W imporcie produktów rolno-spożywczych także następuje wzrost, ale nie aż tak dynamiczny: w 2003 r. – 4 mld euro (5,9% wartości importu ogółem), w roku akcesji – 4,4 mld euro (6,2%), a w 2005 r. – 5,4 mld euro (6,7%). Krajowy sektor rolno-spożywczy stanowi jedną z nielicznych gałęzi gospodarki, która generuje dodatnie saldo obrotów z zagranicą (5,7 mld euro w 2013 r. w porównaniu do 0,5 mld w 2003 r.), co jest wynikiem szybszego tempa wzrostu eksportu niż importu (tabela 5). Wzrasta również udział tego sektora w handlu z krajami Unii Europejskiej. W 2003 r. eksport produktów rolno-spożywczych do UE-15 stanowił 45,3% eksportu ogółem, w roku akcesji wzrósł aż do blisko 72%, do czego przyczyniło się także zwiększenie liczby państw członkowskich, w kolejnych latach ta tendencja się utrzymała. W 2005 r. udział eksportu do UE-24 stanowił blisko trzy czwarte całego eksportu rolno-spożywczego, w 2013 nieco ponad 78%. W imporcie udział krajów UE jest nieco wyższy i wyniósł w 2013 – 82,4%, w porównaniu do 46,3% w 2003 (w roku akcesji wzrost do 61,4%). W latach 2004–2011 w handlu zagranicznym produktami rolno-spożywczymi następowała systematyczna poprawa salda: z 0,8 mld euro w 2004 r. do rekordowego poziomu – 3,9 mld w 2014. Zatem wzajemna likwidacja barier w handlu wzajemnym oraz konieczność spełniania przez polskich producentów unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych i in. okazały się w efekcie korzystne dla polskiego sektora rolno-spożywczego, a włączenie do wspólnego rynku nie spowodowało nadmiernego napływu żywności z innych krajów członkowskich.

Tabela 5. Polski handel artykułami rolno-spożywczymi w latach 2003–2013

| Wyszczególnienie                                                    | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013* |
|---------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Obroty towarami rolno-spożywczymi, w mld euro</b>                |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
| Eksport ogółem                                                      | 4,5  | 5,2  | 7,1  | 8,5  | 10,1 | 11,7 | 11,5 | 13,5 | 15,2 | 17,9 | 19,9  |
| Import ogółem                                                       | 4,0  | 4,4  | 5,4  | 6,4  | 8,1  | 10,3 | 9,3  | 10,9 | 12,6 | 13,6 | 14,2  |
| Saldo                                                               | 0,5  | 0,8  | 1,7  | 2,1  | 2,0  | 1,4  | 2,2  | 2,6  | 2,6  | 4,3  | 5,7   |
| <b>Obroty towarami rolno-spożywczymi z krajami UE**, w mld euro</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
| Eksport/wywóz                                                       | 2,0  | 3,7  | 5,3  | 6,7  | 8,0  | 9,5  | 9,1  | 10,7 | 11,9 | 13,9 | 15,6  |
| Udział, w%                                                          | 45,3 | 71,9 | 74,8 | 78,8 | 80,2 | 81,7 | 81,0 | 79,2 | 78,2 | 77,6 | 78,4  |
| Import/przywóz                                                      | 1,8  | 2,7  | 3,5  | 4,1  | 5,4  | 7,2  | 6,5  | 7,5  | 8,8  | 10,9 | 11,7  |
| Udział, w%                                                          | 46,3 | 61,4 | 64,5 | 64,1 | 66,6 | 70,4 | 70,1 | 68,5 | 70,4 | 80,1 | 82,4  |
| Saldo                                                               | 0,2  | 0,8  | 1,7  | 2,6  | 2,6  | 2,3  | 2,6  | 3,2  | 3,1  | 3,0  | 3,9   |
| <b>Udział handlu rolno-spożywczego w handlu ogółem, w%</b>          |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |       |
| Eksport                                                             | 8,4  | 8,8  | 9,8  | 9,6  | 9,8  | 10,0 | 11,7 | 11,2 | 11,1 | 12,5 | 13,1  |
| Import                                                              | 5,9  | 6,2  | 6,7  | 6,3  | 6,7  | 7,2  | 8,6  | 8,1  | 8,3  | 8,8  | 9,2   |

\* 2013 r. – dane wstępne

\*\*w 2003 r. dane dla UE-15, w latach 2004–2006 dla UE-24, od 2007 r. dla UE-27.

Źródło: opracowanie ARR na podstawie danych Ministerstwa Finansów, dostępne na stronie ARR, [www.arr.gov.pl](http://www.arr.gov.pl) oraz obliczenia własne na podstawie danych GUS.

W początkowym okresie członkostwa Polski w UE nastąpił znaczący wzrost emigracji z Polski: na koniec 2002 r. poza granicami przebywało czasowo łącznie 786 tys. osób, z czego w UE-25 – 451 tys., a w 2004 r. w krajach Unii Europejskiej pozostawało aż 750 tys. Polaków. Pod koniec 2012 r. poza granicami Polski ma przebywać czasowo (powyżej trzech miesięcy) około 2 130 tys. osób, z czego zdecydowana większość – około 1720 tys. osób w krajach Unii Europejskiej (tabela 6). Spośród krajów UE najwięcej emigrantów z Polski przebywa w Wielkiej Brytanii (ok. 637 tys.), Niemczech (500 tys.), Irlandii (118 tys.) oraz we Włoszech (97 tys.). O ile Niemcy zawsze były ważnym kierunkiem emigracji Polaków, o tyle widoczny wzrost napływu emigrantów z Polski nastąpił do Wielkiej Brytanii: 24 tys. w 2002, aż 150 tys. w 2004, 340 tys. w 2005, 580 tys. w 2006, a także do Irlandii: zaledwie 2 tys. w 2002, 15 tys. w 2004, 76 tys. w roku następnym i aż 120 tys. w 2006 r. Zarówno Wielka Brytania, jak i Irlandia – jak wcześniej wspomniano – otworzyły swoje rynki pracy dla Polaków 1 maja 2004 r.

Tabela 6. Emigracja z Polski na pobyt czasowy w latach 2002–2012, liczba emigrantów w tysiącach

| Kraj             | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Ogółem           | 786  | 1000 | 1450 | 1950 | 2270 | 2210 | 2100 | 2000 | 2060 | 2130 |
| Europa           | 461  | 770  | 1200 | 1610 | 1925 | 1887 | 1765 | 1685 | 1754 | 1816 |
| UE-27*<br>w tym: | 451  | 750  | 1170 | 1550 | 1860 | 1820 | 1690 | 1607 | 1670 | 1720 |
| Francja          | 21   | 30   | 44   | 49   | 55   | 56   | 60   | 60   | 62   | 63   |
| Holandia         | 10   | 23   | 43   | 55   | 98   | 108  | 98   | 92   | 95   | 97   |
| Hiszpania        | 14   | 26   | 37   | 44   | 80   | 83   | 84   | 48   | 40   | 37   |
| Irlandia         | 2    | 15   | 76   | 120  | 200  | 180  | 140  | 133  | 120  | 118  |
| Niemcy           | 294  | 385  | 430  | 450  | 490  | 490  | 465  | 440  | 470  | 500  |
| Szwecja          | 6    | 11   | 17   | 25   | 27   | 29   | 31   | 33   | 36   | 38   |
| W. Brytania      | 24   | 150  | 340  | 580  | 690  | 650  | 595  | 580  | 625  | 637  |
| Włochy           | 39   | 59   | 70   | 85   | 87   | 88   | 88   | 92   | 94   | 97   |

\*do 2006 r. UE-25

Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Informacja o rozmiarach i kierunkach imigracji z Polski w latach 2004–2012*, Warszawa 2013.

## Podsumowanie

Członkostwo w UE wiąże się z przyjęciem całości jej dorobku prawnego, ale w toku negocjacji uzgadniane są rozwiązania przejściowe, w sytuacji, kiedy kraj kandydujący uzna, że przyjęcie pewnych regulacji, zwłaszcza wiążących się z istotnymi nakładami finansowymi, nie będzie możliwe od momentu uzyskania członkostwa. Polska uzyskała kilka okresów przejściowych związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, z których najistotniejsze, z punktu widzenia skutków ekonomiczno-społecznych, były te związane z podejmowaniem pracy przez Polaków w innych krajach UE (swoboda przepływu osób) oraz dotyczących stosowania podatku VAT i podatku akcyzowego, czy wreszcie zakupu nieruchomości w Polsce przez obywateli Unii Europejskiej. Po 10 latach członkostwa Polski w Unii Europejskiej pozostał już tylko jeden okres przejściowy bezpośrednio związany z funkcjonowaniem wspólnego rynku, a mianowicie dotyczący zakupu ziemi rolnej w Polsce przez cudzoziemców z Unii Europejskiej.

Włączenie Polski do wspólnego rynku towarów oznaczało zniesienie cel i ograniczeń ilościowych na artykuły rolne w handlu wzajemnym z krajami Unii Europejskiej (cła na towary przemysłowe zostały wcześniej zniesione na mocy Układu Europejskiego, ostatnie bariery celne w postaci cel na samochody zniesio-

no 1 stycznia 2002 r.) i przyjęcie unijnej taryfy celnej w imporcie z krajów trzecich. W tych warunkach główne działania dostosowawcze wiązały się z liberalizacją handlu rolnego i usuwanie barier technicznych w przepływie towarów.

Po akcesji Polski do UE nastąpił spadek wpływów z ceł. Był on spowodowany kilkoma czynnikami: obniżeniem średniego poziomu stawek celnych, możliwością wyboru miejsca odprawy celnej oraz koniecznością odprowadzania znacznej części wpływów z ceł do budżetu UE. Swoboda przepływu towarów po akcesji do UE stanowiła dla polskich przedsiębiorców szansę, gdyż spełnienie norm i standardów unijnych oznacza pełny dostęp do unijnego rynku, liczącego już ponad 500 mln mieszkańców. Stąd też szczególnie widoczny był wpływ akcesji Polski na wymianę handlową z zagranicą, która dzięki członkostwu uzyskiwała nie tylko łatwiejszy dostęp do rynku wspólnotowego, ale także nowe możliwości zwiększenia wymiany z krajami trzecimi. Przez dziesięć lat członkostwa eksport pozostawał siłą napędową gospodarki. W 2013 r. osiągnął historyczną wartość (w cenach bieżących) – 152,1 mld euro, a deficyt obrotów towarowych był rekordowo niski i wyniósł 2,3 mld euro, najwyższy był w 2008 r. i wyniósł 26 mld euro. W ujęciu geograficznym głównym partnerem handlowym Polski od lat pozostaje Unia Europejska, chociaż jej udział w eksporcie i imporcie Polski nieznacznie zmalał na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat.

Od akcesji Polski do UE sukcesywnie wzrastały obroty towarami rolno-spożywczymi a także ich udział w handlu zagranicznym Polski, zarówno jeśli chodzi o eksport, jak i import. Oznacza to, że wzajemna likwidacja barier w handlu wzajemnym oraz konieczność spełniania przez polskich producentów unijnych standardów sanitarnych, weterynaryjnych i in. okazały się w efekcie korzystne dla polskiego sektora rolno-spożywczego, a włączenie do wspólnego rynku nie spowodowało nadmiernego napływu żywności z innych krajów członkowskich.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej znacznie wzrosła emigracja zarobkowa Polaków, zwłaszcza do krajów, które 1 maja 2004 r. otworzyły swoje rynki pracy, tj. Wielkiej Brytanii, Irlandii. W 2002 r. liczba emigrantów z Polski w krajach UE-25 wynosiła ok. 450 tysięcy, w 2004 wzrosła do 750 tys. a w roku kolejnym przekroczyła 1,1 miliona, by w okresie szczególnie nasilonego odpływu w 2007 r. osiągnąć 1, 86 mln (łącznie ok. 2,3 mln osób). Wraz z pogłębiającym się kryzysem ekonomicznym liczba emigrujących Polaków do Unii Europejskiej Polaków zaczęła maleć i szacuje się, że w 2012 r. wyniosła 1,7 mln osób. Zwiększona emigracja zarobkowa rodzi wiele negatywnych skutków społecznych, zwłaszcza jeśli duży odsetek emigrantów stanowią ludzie młodzi i wykształceni.

W ostatecznej ocenie korzyści wynikające z włączenia Polski do wspólnego rynku i swobody przepływu towarów, osób, usług i kapitału znacznie przewyższają, zarówno w skali gospodarki, jak i na poziomie mikroekonomicznym, koszty jakie wiążą się z przynależnością do jednolitego rynku europejskiego.

**10 years of Polish membership in the European Union. The effects of joining the common European market**

The inclusion of Poland to the common market for goods meant the abolition of customs duties and quantitative restrictions on agricultural products in mutual trade with the countries of the European Union (customs duties on industrial goods have already been abolished by the Europe Agreement) and the application of the Common Customs Tariff on imports from third countries. Freedom of movement of goods after the accession to the EU accounted for Polish entrepreneurs a chance, because the fulfillment of EU norms and standards means full access to the common market, amounting to more than 500 million inhabitants. Particularly noticeable was the impact of accession on foreign trade, which, thanks to the membership not only gained easier access to the common market, but also new opportunities to increase trade with third countries. Since Polish accession to the EU gradually increased trade in agricultural products as well as their participation in the Polish foreign trade. Emigration of Poles also increased significantly, especially to countries that with effect from 1 May 2004 opened their labor markets, namely the United Kingdom, Ireland.

In the final evaluation of the benefits of joining the common market and free movement of goods, persons, services and capital far outweigh, in both the scale of the economy and at the micro level, the costs associated with membership in the European common market.

**Key words:** common market, accession negotiations to the European Union, the freedom of movement of goods, persons, services, capital, European integration



Marta Kolendowska-Matejczuk

**THE PRINCIPLE OF NON-DISCRIMINATION  
AS ONE OF THE FUNDAMENTAL BASIS  
OF THE EUROPEAN INTEGRATION**

Upon the elapse of the decade from the biggest enlargement of the European Union<sup>1</sup>, which took place by the Accession Treaty signed in Athens on the 16 of April 2003, for the 10 new UE Member States who joined in May 2004, including Poland, and after accession in 2007 of Bulgaria, Romania and Croatia in 2013 – process of integration of the UE tends to grow into sizes which, before the fall of the “Iron Curtain”, were possible to imagine only for the dreamers and brave visionaries. The scenario written by the History brings closer the current European Integration more to the federal state than to confederation of the countries, which somehow allude to Churchill’s “United States of Europe”<sup>2</sup> not being neither of these forms at the same time. Nowadays, after the Treaty of Lisbon reforms entered into force, EU becomes an international organization with transnational character and grants a legal personality. European integration has taken place on many different levels like political, financial (in a result of the internal market), legal, social and cultural.

The doctrine deservedly underline that the unification of the Nations within the EU was supported by similar characteristic features that is political coherence, economical structures complementarity, similar economic policy – which all these

---

<sup>1</sup> Next can be used abbreviation of the EU.

<sup>2</sup> For the record, at this point it should be noted that the concept of the „United States of Europe” in Europe has both its supporters and opponents, and among the latter, is the home of Churchill – see statement of Prime Minister UK David Cameron for „Sunday Telegraph”, in which he criticized this concept; by the PAP (Polish Press Agency). 16.03.2014.

features developed through the years, especially during political transformation at the end of the 1989 in Central and Eastern Europe, and as well close geographical location<sup>3</sup>.

The high level of the present European Integration would not be achieved without fundamental principles that determine its success. Among these principles – apart from the principle of primacy of EU law, the principle of conferred powers, the principle of loyal cooperation, the principle of subsidiarity, the principle of equality and respect for the national identity of Member States, or principle of respect for fundamental rights – a major role has also taken the principle of non-discrimination, which this article is dedicated to.

Before discussing the substantial issues it is good to pertain to terminology. Doctrine views in a matter of problematic aspects – two concepts are used, that is: principle of non-discrimination and principle of equality; principle of equal treatment. Some of the authors use both concepts interchangeably the others, on the other hand, show that according to EU law those concepts should be divided and used separately since principle of equality and non-discrimination are different, although functionally connected.

According to Anna Śledzińska-Simon view “equality of non-discrimination distinguishes the nature of the obligations on public authorities. In the first case, they are positive in nature and rely on taking certain actions in favour of equality (e.g. preference of a certain social group). In the second – obligations are negative and are to refrain from certain actions that violate the principle of equal treatment. What characteristic, the principle of non-discrimination also involves private entities (e.g., employers, service providers), though the extent of their obligations set out special provisions”<sup>4</sup>.

In the mentioned context it is appropriate to quote Prof Władysław Czapliński, who brings out that non-discrimination principle has negative (interdictory) character and principle of equality positive (prescriptive) and says that “of course, *prima facie*, you can wonder if this approach itself does not follow, however, some further-reaching diversification, whether the principle of equal treatment does not result in an obligation to positive action on the side of the Member States and institutions. However, it seems that they are so far-reaching considerations would be purely academic and in addition does not have to lead to a satisfactory result”. In

---

<sup>3</sup> See more on the conditions of economic integration: A. Kus, *Podstawowe założenia rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, [in:] *Prawo materialne Unii Europejskiej w zarysie*, ed. A. Kus, Lublin 2011, p. 26 et seq.

<sup>4</sup> A. Śledzińska-Simon, *Zasada równości i zasada niedyskryminacji w prawie Unii Europejskiej*, [in:] *Zasada równości i zasada niedyskryminacji*, eds. B. Kłos, J. Szymańczak, “The Bureau of Research Chancellery of the Sejm, BAS Studies” 2011, No. 2 (26), pp. 42 et seq. The author also states that „equality is not synonymous with equal treatment, because may indeed require different treatment in order to ensure equal opportunities and equal outcomes”, while the author in this publication also assumes that the principle of non-discrimination is mainly the prohibition of unequal treatment and an expression of formal equality.

this aspect Prof Czapliński expose the principle of non-discrimination and equality perceived combined<sup>5</sup>.

Prof Justyna Maliszewska-Nienartowicz – relying on the judgment of the Court of Justice, including case from the 27 of January 2005, *Europe Chemi-Con v EU Council and Commission*<sup>6</sup>, in which the Court of Justice use the both concepts interchangeably depend on the positive context (concept of equality) or negative context (concept of non-discrimination) – takes the view that the EU law principle of equality generally corresponds to the principle of equal treatment and non-discrimination<sup>7</sup>.

According to Gina Livioara Goga “Even if the two principles are regulated in the content of distinct articles within primary or derivate acts, the principle of equality and non discrimination „are in general perceived as being the non dissociable faces of the same principle. Still, the principle of equality has more of an economic content rather than an ideological content and its character is instrumental (...)”<sup>8</sup>.

To conclude this part of consideration it is agreeable with Prof Andrzej Wróbel, that “the prohibition of discrimination is a specific manifestation of or an excerpt of the principle of equality. The legal concepts of discrimination are substantively and functionally linked with legal concepts of equality, and the concept of equality and non-discrimination are sometimes used interchangeably (...) There are therefore grounds for general consideration of the concept of discrimination in relation to the concept of equality”<sup>9</sup>.

Concept of “discrimination” is a starting point to further consideration. In the jurisprudence the Court of Justice emphasizes that “discrimination involves the application of different rules to comparable situations or the application of the same rule to different situations”<sup>10</sup>.

Afterwards, on the EU law basis, two fundamental concepts of non-discrimination (equality) are distinguished as a legal matter, that is non-discrimination in a formal meaning and non-discrimination in a substantial meaning. What Prof Andrzej Wróbel brings out “non-discrimination (equality) in the formal sense requires

---

<sup>5</sup> W. Czapliński, *Zasada niedyskryminacji/równego traktowania w prawie wspólnotowym*, [www.korporacje.com/index.php/Władysław-Czapliński-Zasada-niedyskryminacji/równego-traktowania-w-prawie-wspólnotowym.html](http://www.korporacje.com/index.php/Władysław-Czapliński-Zasada-niedyskryminacji/równego-traktowania-w-prawie-wspólnotowym.html).

<sup>6</sup> C-422/02 P, ECR 2005, p. I-791.

<sup>7</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Rola zasady równości w prawie Wspólnoty/Unii Europejskiej (w ujęciu ewolucyjnym)*, „European Studies” 2011, No. 4, pp. 73–75 and cited views of doctrine there.

<sup>8</sup> G.L. Goga, *The General Principle of Non Discrimination and Equal Treatment in the Legislation and Jurisprudence of the Court of Justice of the European Union*, “Acta Universitatis Danubius” 2013, Vol. 5, No. 1, p. 138–139.

<sup>9</sup> A. Wróbel, *Komentarz do art. 18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, LEX 2012, thesis 18.6.3.4. and cited views of doctrine there.

<sup>10</sup> Judgment of the Court of Justice of UE of 27 October 1998 *Margaret Boyle and Others v Equal Opportunities Commission*, Judgement C-411/96 ECR. 1998, p. I-06401. See also: the judgment of the Court of Justice in the cases C-279/93 *Schumacker* ECR 1995, p. I-225 and *Sermide SpA v Cassa Conguaglio Zuccheri* and others 106/83 ECR 1984, p. 4209.

equal treatment for people who are in a similar situation or, in other terms-that similar (same) situations will be treated similarly (equally), and dissimilar (differing) situations will be treated differently, unless there are objectively reasonable basis for the different treatment (...) The concept of non-discrimination (equality) within the meaning of the material grew out of criticism of the concept of equality in the formal sense, which – like the legal values, traditions and legal provisions-shall be deemed to be, at least in some facets (feminist doctrine, critical race theory, etc.), as an instrument of domination and oppression or the perpetuation of discrimination of minorities (a radical critique of equality in the formal sense, based on the premise that „all legal rules mask domination”, however, prevents any rational discourse). Unless, therefore, the principle of non-discrimination in the sense of formal is neutral, the principle of non-discrimination within the meaning of the material shall have clear colouring of the ideological, political and social”<sup>11</sup>.

Under the EU law, so called, direct discrimination and indirect discrimination are distinguished. Broadly speaking – direct discrimination (overt) takes place when the national law provisions *expressis verbis* include unjustified criteria diversify subjects being in similar conditions. Indirect discrimination (hidden) however, does not occur directly from the literal meaning of the national law provision (that is, national law provision does not contain diversify criteria) but the practical applying the rules, taking certain activities, may cause discrimination of individual subjects.

The principle of Equal Treatment, as the one of the main principle of the EU, is based on the both, direct and indirect discrimination.

In this context the phenomenon of the multiple discrimination is also worth to be mentioned. It may occur from many different reasons, on different basis, e.g. may occur on more than one ground, like f. ex.: age, a gender, a sexual orientation, religion or a disability<sup>12</sup>.

Except mentioned examples of discrimination also, so called, inverted discrimination may be distinguished, which happen when national law provisions treats the other Member States citizens in the better way, than the citizens of their own country. These circumstances are not under any EU law regulations (which regulate discrimination interdict), since the element of cross-border does not occur and applies to internal affairs only<sup>13</sup>. At this point it is worth to emphasize, that most of Member States adjust its national law to EU law (by the implementation of the directives), try to found standards to be used not only within cross-border dealings but also regulate legal status of its citizens according to EU legal acts<sup>14</sup>. What is important, Member states should strive toward by means of appropriate national regulations to eliminate phenomenon of inverted discrimination.

---

<sup>11</sup> A. Wróbel, *op. cit.*

<sup>12</sup> See more S. Fredman, *Double trouble: multiple discrimination and EU law*, „European Anti-Discrimination Law Review” 2005, No. 2, p. 13 et seq.

<sup>13</sup> See judgment of the Court of Justice in Case C-332/90 Volker Steen, ECR 1992, p. I-341.

<sup>14</sup> See more: W. Czapliński, *Zasada niedyskryminacji/równego...*

Moving forward to the problem with placement the principle of non-discrimination in the law order of the EU it must be pointed out that this particular principle is constituted both in primary legislation and secondary legislation.

According to the primary legislation it must be pointed out that general discrimination interdict which has been expressed in the article 18 of the Treaty of the functioning of the European Union (TFEU)<sup>15</sup>, which provides that „within the scope of application of the treaties and without prejudice to the specific provisions that they provide is prohibited any discrimination on grounds of nationality. The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may adopt any rules to prohibit such discrimination.” Grasping mentioned problematic aspects historically, it is appropriate to point out that at the very begging non-discrimination right had only an economical aspect, because discrimination interdict had been regulated by the than Article 7 of the Treaty establishing the European Economic Community (EEC Treaty), which referred to establishing internal market, especially to eliminate barriers in free movement of workers, companies, goods, services and soon became the general right, independent of attributes connected with economic position<sup>16</sup>.

As a matter of historical context regulation from the article 119 EEC should be mentioned, which ensured implementation and application by the Member States the principle of equality of wage between women and men in the range of employment. Treaty of Maastrich implementation of the European Union citizenship has caused, so called, socialization of the EU politics direction and departure from the purely economic aspect of the principle of the equality. Foregoing has caused that the Article 12 of the Treaty Establishing the European Community (TEC) forbade any kind of discrimination due to national status, which has been used not only by economically active people but also by those economically non active but having the EU citizenship<sup>17</sup>. The ground breaking point in the non-discrimination rule evolution has been an entrance in to force the Treaty of Amsterdam, which whereby rules that determines the non-discrimination principle has been established<sup>18</sup>, where an important role has been taken by the Article 13 paragraph 1 TEC (the current article 19 TFEU) who has established a special standard to terminate, which extended the scope of potential legislation policing. From that point on, it became acceptable to adopt the anti-discrimination law not only on grounds of sex but also race, ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Official Journal of the European Union 2010; C 83/47.

<sup>16</sup> See more: G. More, *The Principle of Equal Treatment: From Market Unifier to Fundamental Right?*, [in:] *The Evolution of UE Law*, eds. P. Craig, G. de Burca, Oxford 1999, p. 518 et seq.

<sup>17</sup> Since that time, we can talk about the „socialization” of freedom of movement in the EU and the departure from the original concept of „market citizens” in the „European citizens”.

<sup>18</sup> See also: art. 2 and art. 3 paragraph 2 TEC, or art. 141 paragraph 4 TEC.

<sup>19</sup> K. Ślebzak, *Scope of EU antidiscrimination law and definitions of key concepts (direct discrimination, indirect discrimination, harassment)*, [http://www.eracomm.eu/oldoku/Adiskri/02\\_Key\\_concepts/2011\\_11SLEBZAK\\_EN.pdf](http://www.eracomm.eu/oldoku/Adiskri/02_Key_concepts/2011_11SLEBZAK_EN.pdf), p. 2–3, and references cited views of doctrine.

Legal regulations accepted whereby Article 13 TEC are called an antidiscrimination law of the EU<sup>20</sup>.

According to currently in force regulations in primary legislation EU, that determine the non-discrimination principle, at the very beginning it has to be highlighted that EU in accordance with Article 9 Treaty of the EU within the area of its operation „adheres to the principle of equality of its citizens, who are treated with the same attention by its institutions, bodies, offices and agencies”.

Equality of the citizens of the EU has acquired a range of the fundamental right as the Charter of Fundamental Rights of the European Union (CFR)<sup>21</sup> in the Article 20 Title II CFR entitled „Equality” provides that „all are equal before the law”. In addition, in this Title, the Article 21 paragraph 1 and 2 CFR lays down, as a fundamental right, the prohibition of discrimination, according to which “any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited” (paragraph 1 of Article 21) and “within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited (paragraph 2 of Article 21). What is more, Article 23 CFR regulate the equality of men and women, what is important, in all the aspects, like employment, work and wage.

The equality is one of the five main values of the EU basis, which is proved by the regulations of the Article 2 and 3 EU Treaty<sup>22</sup>.

At the same time it has to be indicated that equality of men and women has been also included in the Article 8 TFUE where stands that “in all its activities, the Union shall aim to eliminate inequalities, and to promote equality, between men and women”

On the other hand in art. 10 TFEU has been demonstrated that: “in defining and implementing its policies and activities, the Union shall aim to combat discrimination based on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation.”

In the regulation of the art. 19 TFEU authorization to establishing antidiscrimination right has been included, in order to overcome any kind of discrimination due to sex, race or ethnicity, religion or worldview, disability, age or sexual orientation<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, p. 47 et seq; also see more about the evolution of the principle of equality: J. Maliszewska-Nienartowicz, *op. cit.*, p. 73–75 and cited there the judgments of the ECJ.

<sup>21</sup> OJ C 83/389.

<sup>22</sup> OJ C 326/01.

<sup>23</sup> According to the Article 19 (ex Article 13 TEC) paragraph 1. “Without prejudice to the other provisions of the Treaties and within the limits of the powers conferred by them upon the Union, the Council, acting unanimously in accordance with a special legislative procedure and after obtaining the consent of the European Parliament, may take appropriate action to combat discrimination based

What has been mentioned foregoing, the general discrimination interdict on grounds of national status, has been expressed in the Article 18 TFEU. What is important, however, the Treaty on the Functioning of the European Union includes a wide range of specific regulations concerned to the discrimination interdict on the basis of national status. In this context Article 45 paragraph 2 TFEU should be mentioned, which sets discrimination interdict on the basis of national status between employees of the Member States as regards of employment, salary and any other working conditions; Article 49 paragraph 1 TFEU establishing ban on entrepreneurship liberty limitation of the citizens of one Member State on the territory of the other EU Member State; whether such Article 57 paragraph 3 TFEU expressing prohibition of discrimination against providers of one Member State in the territory of another Member State. These provisions constitute a *lex specialis* to the general prohibition of dispersing discrimination on grounds of nationality.

Thus, foregoing means if, for instance, one has an employee status, the Article 45 TFEU shall be used to determine ones rights on basis of the EU law; if one has not possess an employee status (also entrepreneur, service provider, customer status) general rule applied EU citizenship, shall be used. What is more, mentioned provisions are directly effective<sup>24</sup>, it means that it may constitute self-sufficient base to pursue claims by beneficiaries through the national courts (these entities may rely directly before the national courts of law arising therefrom)<sup>25</sup>.

Afterwards, should be noted, that antidiscrimination law is composed of many acts of the secondary law. This matter deliberation should be primarily concentrated on the directives accepted on the basis of contemporary Article 13 TEC (nowadays art. 19 TFEU) where the Directive of the Council 2000/43/EC of 29 June 2000 on the respect of the principle of the equality between individuals irrespective of race or ethnical origin (so called the racial equality directive)<sup>26</sup>, should be included, as well as Directive of the Council 2000/78/CE of 27 November 2000 establishes the general frame on the equal treatment on employment and labor force (so called the framework directive)<sup>27</sup>. Except the historical trait as regards legal acts of the EU secondary law in order to fulfill the principle of non-discrimina-

---

on sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation". Paragraph 2 "By way of derogation from paragraph 1, in order to contribute to the achievement of the objectives referred to in paragraph 1, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may adopt the basic principles of Union incentive measures, excluding any harmonisation of the laws and regulations of the Member States, to support action taken by the Member States".

<sup>24</sup> So-called self-executing provisions.

<sup>25</sup> See the judgments of the ECJ in cases such as: 167/73 *Commission v. France* ECR. 1974, p. 359; Case 41/74 *Van Duyn v Home Office*, ECR. 1974, p. 1337; *Antonissen* C-292/89 ECR. 1991, p. 745; C-350/96 *Clean Car Autoservice GesmbH v Landeshauptmann von Wien*, ECR. 1998, p. 2521.

<sup>26</sup> OJ L 180/22.

<sup>27</sup> OJ L 303/16.

tion<sup>28</sup>, it must be pointed out, that except two mentioned directives, the particular significance regarding discrimination counteracting have had: – Directive of the Council 2004/113/CE on of 13 December 2004 implements principle of equal treatment of the men and women regarding access to goods and services and supply of goods and services<sup>29</sup>; – Directive 2002/73/EC of the European Parliament and of the Council of 23 September 2002 amending Council Directive 76/207/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions<sup>30</sup>; Council Directive 96/97/EC of 20 December 1996 amending Directive 86/378/EEC on the implementation of the principle of equal treatment for men and women in occupational social security schemes<sup>31</sup>; – Directive of the Council 96/34/CE of 3 June 1996 related to master netting arrangement related to parental leave concluded by UNICE, CEEP and ETUC and pregnant employees and employees recently in labour and breast feeding employees<sup>32</sup>; – Directive of the European Parliament and the Council 2010/41/EU of 7 July 2010 on the application of the principle of equal treatment between men and women engaged in an activity in a self-employed capacity and repealing Council Directive 86/613/EEC<sup>33</sup>; – Directive 2006/54/EC of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on the implementation of the principle of equal opportunities and equal treatment of men and women in matters of employment and occupation (recast)<sup>34</sup>; – Council framework decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law<sup>35</sup>; – Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community<sup>36</sup>; – Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC<sup>37</sup>; – or finally Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA<sup>38</sup>.

---

<sup>28</sup> As well as stipulating that the author has not exhausted the subject in terms of even identify all secondary legislation in the field of anti-discrimination law, and only mentions some of them.

<sup>29</sup> OJ L 373/37.

<sup>30</sup> OJ L 269/15.

<sup>31</sup> OJ L 046, 17.02.1997, p. 0020–0024.

<sup>32</sup> OJ L 145, 19.06.1996, p. 4–9.

<sup>33</sup> OJ L 180/1.

<sup>34</sup> OJ L 204/23.

<sup>35</sup> OJ L 328/55.

<sup>36</sup> OJ L 257, 19.10.1968, p. 2–12.

<sup>37</sup> OJ L 158/77.

<sup>38</sup> OJ L 315/57.

As regards mentioned problematic aspects, rich jurisprudence Court of Justice of the EU<sup>39</sup> remains important, where the Court has repeatedly related to discrimination interdict. For instance: about the matters related to indirect discrimination the Court of Justice has concluded, that provisions of the internal law are discriminative when, e.g. disabled the ability to organize migrant workers in trade unions established in an organizational units of the host State (see judgment in case ASTI)<sup>40</sup>, or the regulations which determine that the certain percentage of employees must be citizens of the host State (see judgment in case Commission v. France)<sup>41</sup>. Whereas, the Court of Justice has acknowledged that regulations indirectly discriminative are provisions of the national legislations, that, for instance, include in to the working life the period of military service in the host State only (see judgment on Ugliola)<sup>42</sup>, also regulations of the national legislation, that have made dependent receiving of benefits in the respect of separation from a family from the fact of family members living in the same state as the migrant worker (see judgment in case Sotgiu)<sup>43</sup>. The Court of Justice has concluded in its sentences that, in some circumstances, restrictions on the nature of the indirect discrimination appeared in the national legislation may be justified (see judgment in case Commission v s Germany)<sup>44</sup>, also has permitted certain restrictions, that is: in the matter of movement of workers acknowledge that some restrictive criteria may be justified on the basis of performed work (see judgment in case Groener)<sup>45</sup>. The Court of Justice has developed extensive case law in a matter of, practically, every discriminative criterion<sup>46</sup>, and the latest jurisprudence of the Court goes with the times and relates to extremely important social issues, that is: the protection of women who are in advanced in-vitro procedure against dismissal (see judgment in case Mayr)<sup>47</sup>; noting that the supplementary pension benefits of differentiation depending on the situation the person remains in the partnership or is married, to the detriment of this first – may constitute discrimination on grounds of sexual orientation (see judgment in case Jurgen Romer)<sup>48</sup>; or recognizing that the principle of non-discrimination on the basis of age is general principle of the EU law (see judgment in case Kucukdeveci)<sup>49</sup>.

---

<sup>39</sup> CJUE.

<sup>40</sup> Judgment in Case C-213/90 ASTI v. Chambre des employées privées, ECR. 1991 ECR I-3507.

<sup>41</sup> Judgment in Case 167/73 Commission v France, ECR. 1974, p. 359.

<sup>42</sup> Judgment in Case 15/69 Südmilch v Ugliola ECR. 1969, p. 363.

<sup>43</sup> Judgment in Case 152/73 Giovanni Maria Sotgiu v Deutsche Bundespost, ECR. 1974, p. 153.

<sup>44</sup> Judgment in Case C-269/07 Commission v. Germany, ECR I-7811.

<sup>45</sup> Judgment in Case 379/87 Groener v. Minister for Education, ECR. 1989, p. 3967.

<sup>46</sup> More on the CJUE judgments in the field of anti-discrimination law see: A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, p. 65 et seq.

<sup>47</sup> Judgment in Case C-506/06 Sabine Mayr against bakery und Konditorei Gerhard Flöckner OHG, ECR 2008; I-01017.

<sup>48</sup> Judgment in Case C-147/08 Jurgen Romer v Freie und Hansestadt Hamburg, ECR 2011; I-03591.

<sup>49</sup> Judgment in Case C-555/07 Küçükdeveci v Swedex GmbH & Co. KG, ECR 2010; I-00365.

The other activities undertaken by the institutions of the European Union, aimed at discrimination counteracting cannot be omitted. Undoubtedly, a huge role is taken by any recommendations, resolutions and opinions, which, although not binding, however, may have strong political impact and often constitute further legislative action. Mentioned acts may to encourage, call to take specific actions within the EU in a matter of discrimination counteract in a view of different criteria for discriminating. In this context, it is worth mentioning: the Resolution of the Council and the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 17 March 2008 concerned the situation of the disabled within the EU<sup>50</sup>; – Resolution of the European Union Parliament of 13 March 2008 in a matter of gender equality and women's empowerment in the context of development cooperation (2007/2182(INI))<sup>51</sup>; – Resolution of the EU Parliament on the situation of Roma women within the EU(2005/2164(INI))<sup>52</sup>; or the Resolution of the EU Parliament on current situation and further activities in the field of combating violence against women(2004/2220(INI))<sup>53</sup>.

In order to combat discrimination within the EU various measures are also run from a variety of funds particularly, from the European Social Fund, which is one of the structural funds of the European Union. Part of the projects of the European Social Fond concern combating with discrimination, on which employment seekers and workers are exposed. Actions may to create paths to return to work and the integration of disadvantaged groups into the labour market, for instance, within the projects carried out in partnership with employers to identify employment opportunities for mothers with children<sup>54</sup>.

The importance of the anti-discrimination law within the whole EU is also exposed in various programmes and campaigns undertaken against discrimination. In this context the Community Initiative EQUAL should be mentioned, that is program implemented since 2001 in 25 countries of the European Union, funded by the European Social Fund and directly from the budgets of the Member States participating in the initiative. The Community Initiative EQUAL has been a part of the EU strategy to create more and better jobs and ensure broad access to them, and main goal was “testing and promoting new ways of combating all forms of discrimination and inequality on the labour market, because of the gender, racial, ethnic origin, religion, belief, disability, age, sexual orientation, to the employees and job seekers as well”<sup>55</sup>. The European Commission has made the closure of the Community Initiative Programme EQUAL (PIW EQUAL), and has established the July 11<sup>th</sup> 2011, the day of the beginning of the three-year period in which one is ob-

---

<sup>50</sup> OJ C 75/1.

<sup>51</sup> OJ C 66 E/57.

<sup>52</sup> OJ C 298 E/283.

<sup>53</sup> OJ C 288 E/66.

<sup>54</sup> [www.ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pl](http://www.ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=pl).

<sup>55</sup> [www.equal.org.pl/equal.php?CID=2&lang=pl](http://www.equal.org.pl/equal.php?CID=2&lang=pl).

liged to keep all documents related to the implementation of the projects under this initiative. What is important, within the framework of the Community Initiative has been carried out 287 projects for a total amount of 138,8 million Euros, which represents 103,6 per cent of the total allocation for the program<sup>56</sup>. Another interesting was the program “Progress” established for the period 2007–2013<sup>57</sup>. The “Progress” program was the financial instrument for supporting development and EU politics coordination upon five following aspects: employment, social exclusion and social protection, working conditions, anti-discrimination and equality between women and men. “Progress” program was directed to: countries of the European Union, candidate countries and potential candidate countries and EFTA/EOG countries<sup>58</sup>. Nowadays, the “Progress”<sup>59</sup> is a part of the Program for Employment and Social Innovation (EaSI)<sup>60</sup> with a proposed budget of 815 million Euro for the 2014–2020 period. EaSI integrates and extends the coverage, apart from Progress, also two another one – Eures an European Progress Microfinance Facility. It will be the basis for the implementation of the “Europe 2020” strategy in the field of employment, social issues, complementing action of the European Social Fund at the same time. EaSI will support Member States efforts in the design and implementation of employment and social reforms at European, national as well as regional and local levels by means of policy coordination, the identification, analysis and sharing of best practices. The main objectives of this program are to: strengthen ownership of EU objectives and coordination of action at EU and national level in the areas of employment, social affairs and inclusion, support the development of adequate social protection systems and labour market policies, modernise EU legislation and ensure its effective application, promote geographical mobility and boost employment opportunities by developing an open labour market, and to increase the availability and accessibility of microfinance for vulnerable groups and micro-enterprises, and increase access to finance for social enterprises. In pursuing these objectives, EaSI will pay particular attention to vulnerable groups, such as young people, promote equality between women and men, combat discriminations, promote a high level of quality and sustainable employment, guarantee adequate and decent social protection, combat long-term unemployment and fight against poverty and social exclusion<sup>61</sup>.

---

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Decision No 1672/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity – Progress; OJ L 315/1.

<sup>58</sup> Norway, Iceland and Liechtenstein.

<sup>59</sup> See also: Decision No. 284/2010/EU of the European Parliament and of the Council of 25 March 2010 amending Decision No. 1672/2006/EC establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity – Progress; OJ L 87/6.

<sup>60</sup> Regulation (EU) No. 1296/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on a European Union Programme for Employment and Social Innovation („EaSI”) and amending Decision No. 283/2010/EU establishing a European Progress Microfinance Facility for employment and social inclusion, OJ L 347/238.

<sup>61</sup> [www.ec.europa.eu/social/easi](http://www.ec.europa.eu/social/easi).

Discussing EU programs on non-discrimination following programs cannot be omitted, that is:

- Strategy on the women and men equality 2010–2015<sup>62</sup>, what is a continuation of the 2006–2010 action plan for equality between women and men, whose current objective is to improve the workplace for women in the labour market, in society and decision-making, both within the European Union and around the world. Main actions cumulate in the areas associated with the provision of equal economic independence, equal pay for the same work, equality in decision-making, dignity, integrity, and the elimination of gender-based violence and gender equality in external policy<sup>63</sup>;

- European strategy in a matter of disability 2010–2020<sup>64</sup>. General goal of the strategy is to increase the opportunities for disabled so they could fully benefit their rights and participate the social life and European economy, especially from the unified market, strategy concentrates on the eight basic fields of activity between EU and Member States on supporting social inclusion of the disabled, that is: Accessibility, Participation, Equality, Employment, Education and training, Social protection, Health, and External actions, which are areas selected due to their potential for achieving the general objectives of the strategy and of the UN Convention, policy related documents of the EU institutions and the Council of Europe as well as the results of the EU action plan for persons with disabilities for the period 2003–2010 and consultation with Member States, stakeholders and citizens; and

- Union framework of national strategies on Roma inclusion strategy to 2020<sup>65</sup>, which emphasises that improvement of the situation of the Roma is not only an urgent priority of society but can also help to increase economic growth in the long term, effective social inclusion policies complement Member States' efforts to achieve the objectives of the "Europe 2020 strategy" and particularly the main objectives in the fields of employment, education and social inclusion<sup>66</sup>.

What should be emphasized, that for the anti-discrimination policy in the European Union, apart from the UE authorities, responsible are the relevant institutions, in particular the EU Fundamental Rights Agency (FRA), based in Vienna,

---

<sup>62</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 21 September 2010 – Strategy for equality between women and men 2010–2015 [COM (2010) 491].

<sup>63</sup> [www.europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/em0037\\_pl.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/em0037_pl.htm).

<sup>64</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 15 November 2010 – The European Disability Strategy 2010–2020: A Renewed Commitment to a Barrier-Free Europe [COM (2010) 636].

<sup>65</sup> EU framework for national integration strategies (1) Roma (2) 2020 Council Conclusions, CJ C 258/6.

<sup>66</sup> Due to the framework of this study, it isn't impossible even to mention about all the activities of the EU in this field, in e.g. about social agendas. It can be added that currently EU works on the plan counteractions of the homophobia and the discrimination on account of the sexual orientation and the sexual identity.

and the European Institute for Gender Equality with head office in Vilnius. The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA)<sup>67</sup> is set up to provide expert advice to the institutions of the EU and the Member States on a range of issues. FRA helps to ensure that the fundamental rights of people living in the EU are protected. Fundamental Rights Agency in order to achieve its goals, including tackling discrimination, uses various methods. Inter alia, collect, record, analyze and disseminate relevant, objective, reliable and comparable information on fundamental rights; develop methods and standards to improve the comparability, objectivity and reliability of data at European level, carry out scientific research and surveys; performs preparatory studies and research on compliance with fundamental rights; formulate and publish conclusions and opinions on specific topics for the EU institutions and the Member States implementing the EU law; publishes an annual report on fundamental rights issues, which are covered by the scope of the activities of the Agency, and it indicates the reference samples; publish thematic reports based on its ongoing analysis, research and surveys<sup>68</sup>. The Agency coordinates its activities and creates a cooperation network with civil society (the so-called. „Fundamental rights platform”). What important fundamental rights agency is working closely with the Council of Europe<sup>69</sup>, and the aim of this cooperation is, on the one hand, to avoid duplication of activities, and, on the other hand, to ensure complementarity and added value of their activities. The result of this cooperation is f. ex. „The Handbook on European non-discrimination law”<sup>70</sup>.

In turn, to the activities of the European Institute for gender equality between women and men in particular<sup>71</sup> belongs: the provision of technical assistance to the European institutions and EU Member States to contribute to the promotion and strengthening of gender equality, gender mainstreaming in all activities of the EU and the resulting national policies, combating discrimination on grounds of sex, or raising awareness of European citizens, in particular through the organization of conferences and information campaigns<sup>72</sup>. The Institute collects, analyzes and disseminates information on gender equality, develop methods to enhance the objectivity, comparability and reliability of data at European level by establishing criteria

---

<sup>67</sup> The Agency began operations on 1 March 2007, is the successor to the European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia.

<sup>68</sup> Council Regulation (EC) No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing an Agency for Fundamental Rights of the European Union, OJ. EU L 53 of 22 February 2007.

<sup>69</sup> The agreement between the European Community and the Council of Europe on cooperation between the Agency for Fundamental Rights of the European Union and the Council of Europe, OJ EU L 186.

<sup>70</sup> [www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/1510-FRA\\_CASE\\_LAW\\_HANDBOOK\\_PL.pdf](http://www.fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1510-FRA_CASE_LAW_HANDBOOK_PL.pdf).

<sup>71</sup> Regulation (EC) No. 1922/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 establishing a European Institute for Gender Equality vegetables.

<sup>72</sup> [www.europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/equality\\_between\\_men\\_and\\_women/c10938\\_pl.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/equality_between_men_and_women/c10938_pl.htm).

that will improve the consistency of information and shall take into account the gender with the data collection; conducts research situation in Europe as regards gender equality; assumes and coordinate a European network on gender equality, including the centers, bodies, organizations and experts dealing with issues related to gender equality and the integration of gender mainstreaming in order to promote and develop research, optimize the use of available resources and promote the exchange and dissemination of information; or even organizes ad hoc meetings of experts to support the Institute's research work, in conjunction with stakeholders, conferences, campaigns and meetings at European level, in order to raise EU citizens' awareness on gender equality, and findings and conclusions shall transmit to the Commission. The Institute shall publish an annual report on its activities.

The European Union has committed Member States to appoint national equality bodies of equal treatment, which are equipped with a range of competences in order to deal with discrimination, including permissions<sup>73</sup>.

In spite of numerous EU action at various levels in the fight against discrimination, unfortunately, the fight against this phenomenon is not completed. Manifestations of discriminatory behavior go on deaf ears especially in times of crisis<sup>74</sup>.

Special Eurobarometer 393 on discrimination says that close to a fifth of the EU population (17 %) report that they have personally experienced discrimination or harassment: of these, 27% for Europeans who say that they belong to an ethnic minority group. Similarly, discrimination on the grounds of sexual orientation has been experienced by 28% of Europeans who say that they belong to a minority sexual group and 28% of Europeans with a disability say they have experienced discrimination on the grounds of disability. The reported rate for discrimination on the grounds of religion for Europeans who say they belong to a religious minority is 13%, which again is much higher than the average level of discrimination experienced on these grounds (2%). Socio-demographic information also suggests that 8% of Europeans aged 55 and over have experienced discrimination on the grounds of their "old" age, 5% of Europeans aged 15–24 have experienced discrimination because of their relative youth, and women are more likely to report gender discrimination than men (5% vs. 2%)<sup>75</sup>. In total, just above a third (34%) of Europeans have witnessed discrimination or harassment, or have heard of this happening to

---

<sup>73</sup> In Poland, the Act of 3 December 2010 on the implementation of certain provisions of the European Union on equal treatment entrusts the task concerning the implementation of the principle of equal treatment – next to the Government Plenipotentiary for Equal Treatment – to the Polish Ombudsman.

<sup>74</sup> In recent times, can be observed for example in the Netherlands, and Great Britain signs of reluctance to workers from other Member States, which was criticized by the European Parliament, which on 16 January 2014, adopted a resolution calling on Member States to respect the principle of the free movement of people.

<sup>75</sup> European Commission (2012), *Discrimination in the EU in 2012*, Special Eurobarometer 393, Brussels, November 2012, p. 65.

someone, in the preceding 12 months<sup>76</sup>. The three most widely spread forms of discrimination are considered to be those based on ‘ethnic origin’ (56 %), ‘disability’ (46 %) and ‘sexual orientation’ (46 %)<sup>77</sup>.

As can be seen from the report presented by the European Commission of 17 January 2014 „Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (‘Racial Equality Directive’) and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (‘Employment Equality Directive’)<sup>78</sup>, both the Directive on equal treatment in employment and occupation and the racial equality Directive shall apply in all EU Member States. Although this is positive, however, in the Commission’s view, the EU still faces challenges in combating discrimination. The main challenge now, in the opinion of the Commission, is to increase awareness of the already existing protection and to ensure better practical implementation and application of the Directives. The Commission has noted that together with the Member States and their equality bodies, make a concerted effort to realise the full potential of the Directives in terms of protection of the fundamental right to equal treatment in the EU. The aim of the three annexes to this report is to provide. However, legislation alone is not enough to ensure full equality, so it needs to be combined with appropriate policy action<sup>79</sup>.

The Commission shall in the report indicated that there are areas that require action and improvement. These include: – awareness of right<sup>80</sup> – all Europeans, not only minority populations, tend to lack awareness of their rights; – lack of equality data – the Directives do not require Member States to collect equality data. And it should be noted that lack of equality data makes it more difficult to assess situations and prove the existence of discrimination<sup>81</sup>; – underreporting – all available information confirms low levels of reporting incidents of discrimination. There is a need to make further efforts on awareness – raising and reporting and improve access to complaints mechanisms and to justice. In the opinion of Commission, national equality bodies could play an important role in helping to make complaints processes more ‘customer-friendly’ and to facilitate the reporting of discrimination for

---

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>77</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>78</sup> Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Racial Equality Directive) and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Employment Equality Directive), [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com\\_2014\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/com_2014_2_en.pdf).

<sup>79</sup> Joint Report on the application of Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (‘Racial Equality Directive’) and of Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation (Employment Equality Directive’, p. 16.

<sup>80</sup> See more: *ibidem*, p. 4–5.

<sup>81</sup> See more: *ibidem*, p. 5–6.

victims<sup>82</sup>; – access to justice – access to effective and swift justice is of fundamental importance to victims of discrimination, but there are still the barriers to access to justice include short time limits for initiating a discrimination claim, the length and cost of proceedings, including the potentially discouraging effect on victims of the “loser pays” principle, and limited availability of legal aid<sup>83</sup>.

The Commission drew attention to the – “strengthening the role of the national equality bodies as watchdogs for equality can make a crucial contribution to more effective implementation and application of the Directives. Enhancing the effectiveness of equality bodies and allowing them to reach their full potential could go a long way towards promoting equal treatment in a way that is easily accessible to everyone in the EU and faster as well as less costly than enforcement through courts for all the parties concerned (including Member States)”<sup>84</sup>.

To sum up, to ensure “that EU rights to equal treatment are properly applied on the ground, the Commission recommends Member States endeavour to:

- continue to raise public awareness of anti-discrimination rights and focus efforts on those most at risk, involving employers and trade unions. The Commission provides funding to support such activities and has published a practical guide for victims of discrimination;
- facilitate reporting of discrimination for victims by improving access to complaints mechanisms. National equality bodies have a crucial role to play and the Commission will continue to support the networking of equality bodies and ensure that they can effectively perform their tasks, as required by EU law,
- ensure access to justice for those affected by discrimination. The Commission’s guide for victims includes specific guidance on how to present and pursue a discrimination claim, while the Commission funds training for legal practitioners and NGOs representing victims of discrimination in how to apply EU equality law,
- address the specific discrimination faced by Roma as part of their national strategies for Roma integration, including by implementing the Commission’s guidance as contained in the recently adopted Council Recommendation on Roma inclusion (IP/13/1226)”<sup>85</sup>.

Ending with a reflection on the selected in this elaboration issues<sup>86</sup>, it should be noted that the role of EU anti-discrimination law is fundamental in the development of European integration. It is a truism to say that without harmonisation of national law of the Member States, the achievement of the European freedoms-determining the internal market, it would be impossible to meet. Important in this

---

<sup>82</sup> See more: *ibidem*, p. 6.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>85</sup> European Commission, press release, Brussels, 17 January 2014, [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-27\\_en.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-14-27_en.htm).

<sup>86</sup> Be aware that many of the issues have been omitted in it, because of the framework of this study.

context is therefore a correct implementation of the individual directives „anti-discrimination” by all the EU Member States, as well as compliance with laws (including the original) by the EU institutions, the Member States, and even if the national courts. As rightly stressed in the doctrine, the principle of non-discrimination is one of the cornerstones of EU law, because it meets the relevant functions: protective and corrective. It allows to eliminate adverse for nationals of other Member States the laws of the Member States, allowing such persons to carry out their powers, stemming from EU law<sup>87</sup>. Importantly, the principle of non-discrimination applies not only in vertical relations (between the institutions of the Union or national bodies and the body), but also in horizontal relations (between private parties)<sup>88</sup>. It is also an important social dimension, which involves the principle of non-discrimination, because it contributes to building a European civil society, where rapid changes are manifestations of exclusion due to various discriminatory grounds, such as gender, age, sexual orientation, national origin, or religion.

To ensure equality in the European Union represents the status quo maintain its integration. Indeed, any manifestations of discrimination, which is a violation of the basic rights of EU citizens clearly can lead to erosion of the „community” in all its dimensions.

#### **Zasada niedyskryminacji jako jedna z podstaw europejskiej integracji**

Artykuł opisuje zasadę niedyskryminacji jako jednej z podstaw integracji europejskiej. Autorka odwołuje się zarówno do aktów prawa pierwotnego, wtórnego, jak i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przewiduje również konkretne działania Unii Europejskiej w zakresie przestrzegania zakazu dyskryminacji. Generalnie w UE zasada niedyskryminacji jest przestrzegana, jednak wciąż widoczne są przejawy dyskryminacji w społeczeństwach europejskich.

**słowa kluczowe:** zasada niedyskryminacji, równego traktowania, integracja europejska, europejskie wolności

---

<sup>87</sup> W. Czapliński, *Zasada niedyskryminacji/równego...*

<sup>88</sup> See more: A. Śledzińska-Simon, *op. cit.*, p. 43 et seq. and the CJEU case-law cited.



Piotr Feczko

**WYZWANIA DLA INSTYTUCJI ORGANU ADMINISTRACJI  
PUBLICZNEJ WYPŁYWAJĄCE Z GLOBALIZACJI,  
EUROPEIZACJI I NEW GOVERNANCE**

**Wprowadzenie**

Celem artykułu jest przedstawienie wyzwań dla instytucji organu administracji publicznej wypływających z globalizacji, europeizacji i *new governance*. Tekst ma charakter interdyscyplinarny z zakresu nauk społecznych – obejmuje w szczególności następujące dyscypliny naukowe: prawo (administracyjne), nauki o administracji, nauki o polityce publicznej, ekonomię i nauki o zarządzaniu. Tytułowa instytucja jest przede wszystkim instytucją prawną, ale można ją uznać także za instytucję życia społecznego bądź gospodarczego (przykładowo jako element otoczenia rynku). Franciszek Longchamps de Berrier uzasadniając konieczność interdyscyplinarnych badań, pisał

[...] aby umieścić swój przedmiot, trzeba nawiązać do jakości, które są obok niego, uchwycić się ich i za ich pomocą wyznaczyć miejsce temu przedmiotowi. Nie jest on bowiem w jakiejś pustce, ale w nader złożonej, różnorodnej całości, którą jest rzeczywistość społeczna... Żadnej nauki społecznej nie można uprawiać w odosobnieniu od innych nauk społecznych. Wynika to z właściwości przedmiotu, mianowicie stąd, że każde zjawisko społeczne jest wielokrotnie i różnorodnie powiązane z innymi...<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> F. Longchamps de Berrier, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1991, s. 213.

Intencją autora było takie ukazanie aktualnej problematyki instytucji organu administracji, ażeby syntetycznie określić dlań istotne wyzwania wypływające z tytułowych współczesnych zjawisk. Finalnym celem procesu badawczego autora nie jest aktualna analiza stanu prawnego badanej instytucji (np. obowiązujących przepisów prawnych czy orzecznictwa sądów), a wskazanie czynników mających wpływ na jej przyszłość, które już dziś można określić. Można tu zacytować twierdzenie P. Dobosza, które jest zbieżne z jego zamiarem badawczym:

[...] nie jest celem nauki prawa administracyjnego tylko i wyłącznie tworzenie konstrukcji ogólnych i formułowanie twierdzeń na użytek dla obowiązującego w danym przedziale czasowym prawa pozytywnego, lecz budowanie takich systemów instytucji ogólnych ... kierując się zasadą antycypacji formułować reguły instytucji przydatnych również w przyszłości<sup>2</sup>.

Wedle ogólnej teorii badań naukowych autor – przede wszystkim – posłużył się syntezą, a także zarówno induktywizmem, jak i deduktywizmem<sup>3</sup>. Natomiast stosownie do przedmiotu badań (znajdującego się szczególnie w zakresie nauk o administracji oraz nauk o zarządzaniu) – autor w zakresie ustalania swoich celów badawczych – określił je jako mające zadanie opisać i wyjaśnić tytułową problematykę<sup>4</sup>.

## Instytucja prawna organu administracji

Tytułowa instytucja jest przede wszystkim instytucją prawną – dlatego autor dokona niezbędnej prezentacji wyboru istotnych stanowisk nauki prawa administracyjnego w zakresie określenia instytucji prawnej organu administracji publicznej. Jako pierwsze wskaże – powojenne – stanowisko J. Starościała, który za organ administracyjny uważał: „wyodrębnioną jednostkę w organizacji państwowej, posiadającą ustalony prawem, jej tylko właściwy zakres działania, oraz podejmująca to działanie za pośrednictwem określonych prawem osób i w swoistych dla niej formach prawnych” oraz określał takie cechy organu jak: a) działanie w imieniu państwa, b) wyodrębnienie organizacyjne, c) ustalone prawem kompetencje, d) substrat osobowy organu, e) właściwe formy działania”<sup>5</sup>.

Kolejno autor przedstawia współczesne ujęcie autorstwa J. Bocia, wedle którego: „organ administracji publicznej to człowiek (lub grupa ludzi w przypadku organu kolegiacyjnego): znajdujący się w strukturze organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego, powołany w celu realizacji norm prawa administracyjnego

---

<sup>2</sup> P. Wszolek, *O metodach badawczych stosowanych w nauce prawa administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2011, nr 7–8, s. 9–44.

<sup>3</sup> J. Bogdanienko, *Podstawy badań naukowych*, Warszawa 1983, s. 58–59.

<sup>4</sup> S. Thiel, *Research Methods in Public Administration and Public Management*, New York 2014, s. 15.

<sup>5</sup> J. Starościał, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1965, s. 53.

w sposób i ze skutkami właściwymi temu prawu, działający w granicach przyznanych mu przez prawo kompetencji”<sup>6</sup>.

Autor – porównawczo – wspomina poglądy niemieckiej nauki prawa, gdzie organy (*Organe*) są prawnie stworzonymi instytucjami podmiotu administrującego (*Vertwaltungsraeger*), które realizują jego właściwość. W sektorze państwowym występują: organy konstytucyjne (umocowane konstytucyjnie i działające w obszarze konstytucyjnoprawnym), organy administracyjne oraz organy orzecznictwa (sądy). Wspomniany organ ma cechy charakterystyczne: instytucjonalne (istnieje niezależnie od swojej obsady, lecz nie jest osobą prawną, a jej częścią) i funkcjonalne (realizuje swoje kompetencje przejściowe w sposób pośredni dla ostatecznie zobowiązanego podmiotu administracyjnego)<sup>7</sup>.

Należy także wspomnieć kwestię urzędu organu administracji. Urząd ma pomocniczy charakter wobec organu i sam nie posiada własnych kompetencji (te są przydane organowi). Zatem urząd jest tylko aparatem pomocniczym organu administracji publicznej<sup>8</sup>. Nie powinno się mieszać tych pojęć.

## Globalizacja, europeizacja i *new governance*

Globalizację można definiować jako:

[...] wielopłaszczyznowy proces przemian w wymiarze ekonomicznym, naukowym, politycznoprawnym, społecznym i kulturowym, tworzony przez zjawiska i procesy obejmujące większą część świata, bądź jego całość, prowadzący do zacieśnienia współpracy, integracji, wzrostu współzależności gospodarek i podmiotów oraz pewnego stopnia ujednolicenia problemów z którymi się stykają<sup>9</sup>.

Należy zważyć, że obecnie globalizacja jest rozpoznawana jako coś innego, aniżeli dziesięć czy dwadzieścia lat temu. Wtedy „globalizacja 1.0” oznaczała transformacje wynikające z masowego, (względnie) swobodnego przepływu informacji, idei, kapitału, technologii w związku z upadkiem ZSRR i pozostania tylko jednego supermocarstwa. Dziś można rozpoznawać „globalizację 2.0” – tj. światową sieć współzależności zróżnicowanych tożsamości kulturowych, politycznych, religijnych, gospodarczych itp. Implikuje to konieczność prowadzenia tzw. *intelligent governance* trafnego dla danych kręgów wspomnianych tożsamości<sup>10</sup>.

Natomiast pojęcie „europeizacji” jest pojęciem kontrowersyjnym. Można ją definiować jako „inkrementalny proces, który zmierza do takiej zmiany kierunku i kształtu polityki krajowej], że polityczna i ekonomiczna dynamika Wspólno-

<sup>6</sup> J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 129–132.

<sup>7</sup> H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 234–240.

<sup>8</sup> S. Wrzosek, *System. Administracja publiczna. Systemowe determinanty nauki administracji*, Lublin 2008, s. 80.

<sup>9</sup> M. Rozwitalska, *Zarządzanie międzynarodowe*, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>10</sup> N. Bergguen, N. Gardels, *Intelligent governance for the 21st century*, Cambridge 2013, s. 11–20.

ty Europejskiej staje się częścią logiki organizującej krajową politykę i krajowy proces polityczny”<sup>11</sup>. Zatem trzeba mieć świadomość tego, że pojęcie to aktualnie dotyczy – zazwyczaj – procesów wpływu Wspólnot Europejskich na środkową i wschodnią część kontynentu europejskiego. Zważyć należy na to, iż te części Europy są poddawane wpływowi zachodu jeśli nie od czasów rzymskich, to na pewno od – co najmniej – czasów cesarstwa pofrankijskiego (np. misji świętych Cyryla i Metodego). Takie procesy historyczne występujące w przeciągu dziejów Europy także można traktować jako „europeizację”. Dlatego wedle niektórych badaczy – poprawniejszym byłoby używać raczej terminu „EU-izacja”<sup>12</sup>.

Natomiast względem tytułowego problemu – autor podkreśla, iż członkostwo w UE jest współcześnie jednym z najsilniejszych składowych otoczenia ponadnarodowego warunkującym funkcjonowanie administracji publicznej. Oddziałuje w szczególności na jej podsystemy: decyzyjny oraz wartości, celów, zadań. Zależność ta nie powinna być przede wszystkim jednokierunkowa<sup>13</sup>. Autor uważa, że znaczna część tego co jest propagowane procesami „europeizacji” jest pochodne wobec konsekwencji globalizacji (jak i w istotnym zakresie także amerykanizacji).

Rodowód historyczny governance sięga wedle źródeł do co najmniej czasów średniowiecza. Angielski XIV-wieczny pisarz (zarazem urzędnik finansów Korony) G. Chaucer jest także autorem książki *The governance of hause and land*<sup>14</sup>.

Dzisiejsze *new governance* stanowi aktualną transatlantycką doktrynę administrowania (względnie zarządzania). J. Supernat powołując się na autorów: B.G. Petersa i J. Pierre’a – wskazuje cechy *governance*: dominacja sieci, malejąca zdolność państwa do sprawowania bezpośredniej kontroli, łączenie zasobów publicznych i prywatnych, korzystanie z różnorodnych instrumentów<sup>15</sup>.

Jeden z wiodących autorów tej koncepcji M. Bevir pisze: „nowe *governance* nie ma charakteru monolitycznego... podobnie... monolitami nie są państwo, czy też aparat władz publicznych... władztwo publiczne jest dziś stale przekształcane, negocjowane i kontestowane – na wiele różnych sposobów...”<sup>16</sup>. Wskazany autor rozważa twierdzi, że nowe polityki są koniecznością. Biurokracja jest oczywistą przeszłością. M. Bevir argumentuje, iż charakter przeszły mają już takie osiągnię-

<sup>11</sup> A. Gąsior-Niemiec, *Pojęcie europeizacji. Wybrane problemy teoretyczne i metodologiczne*, „Polityka i Społeczeństwo” 2005, nr 2, s. 74–78.

<sup>12</sup> K. Wach, *Europeizacja – próba systematyki i konceptualizacji koncepcji badawczych*, „Horyzonty Polityki” 2013, nr 4, s. 15–50.

<sup>13</sup> S. Wrzosek, *op. cit.*, s. 105.

<sup>14</sup> M. Bevir, *Governance. A Very Short Introduction*, Oxford 2012, s. 11–15.

<sup>15</sup> *supernat.pl* [28.05. 2014].

<sup>16</sup> M. Bevir, *op. cit.*, s. 78–79; idem, *Theory of Governance*, Berkeley 2013, s. 128–148. Podobnie wypowiada się nt. *governance* – A. Kjaer, która twierdzi, że: rosnące znaczenie koncepcji rządzenia można interpretować jako odzwierciedlenie zmian... postępujące za zmieniającą się rzeczywistością: rozwojem globalizacji, powstawaniem sieci funkcjonujących poza podziałem państwo-społeczeństwo obywatelskie oraz rosnącą fragmentaryzacją. Wszystkie te zjawiska powodują, że coraz wyraźniej widać potrzebę debaty na temat tego, jak poruszać się w tym coraz bardziej złożonym świecie”. A. Kjaer, *Rządzenie*, Warszawa 2009, s. 14–15.

cia teorii modernistycznych jak rządy ekspertów i odpowiedzialność proceduralna. Prezentuje pogląd, iż dokonuje się diametralna zmiana, przejawiająca się w coraz to silniejszej roli (i zadaniach): rynku, sieci, teorii racjonalnego wyboru, sieciowego instytucjonalizmu oraz odpowiedzialności za wyniki. Wskazane podejście unaczynia wiele zjawisk, bodźców, problemów (aktualnych i przyszłych) względem działalności organów administracji publicznej.

### **Dzisiejsze i przyszłe wyzwania dla organu administracji publicznej**

Aktualnie wraz z postępującymi przemianami w systemach prawnych wywołanych przede wszystkim procesami zachodzącymi na skalę ponadnarodową – instytucja organu administracji staje przed coraz to liczniejszymi nowymi wyzwaniami życia społeczno-gospodarczego. Nie zawsze staje na wysokości oczekiwań najprzeróżniejszych zainteresowanych podmiotów. W naukach społecznych nie będących naukami prawnymi pojawiła się w ostatnim czasie mnogość teorii, zalecanych rozwiązań w obszarze, który do tej pory stanowił pole nauk prawnych (np. *New Public Management* w zakresie nauk ekonomicznych)<sup>17</sup>.

Zakres zadań do wykonania, jaki wymagają obywatele od władz publicznych ma stałą tendencję wzrostową. Rozwój stosunków gospodarczych także nie upraszcza wyzwań stojących przed administracją. Nie są to tendencje uporządkowane, których to bieg można dokładnie przewidzieć. Wedle teorii cyklicznego rozwoju zadań publicznych występują okresowe wahania w zakresie ilości usług publicznych świadczonych przez administrację. W konsekwencji rozszerza się na coraz to nowe obszary kognicja organów administracji publicznej (wraz z podejmowaniem się przez nie coraz to kolejnych zadań do wykonania).

Instytucja organu mierzy się w dobie dzisiejszej z licznymi nawzajem przeciwnymi prądami, a to z jednej strony ze wzrostem szeroko rozumianych kompetencji, inflacją prawa, rozrostem organizacyjnym administracji rządowej i samorządu terytorialnego, wymogami dokumentacji i sprawozdawczości, a z drugiej strony ze wzrostem praw jednostek, wolnością gospodarowania, narastającą aktywnością jednostek, stowarzyszeń i podmiotów gospodarczych w sferze publicznej, dążeniem do efektywności i ekonomiczności działań administracji, prywatyzacją także zadań publicznych<sup>18</sup>. Nic nie wskazuje, że wskazane trendy miały ulec ograniczeniu, a ich ekstrapolacja wykazuje ich dalszy wzrost.

Z. Niewiadomski podkreśla wpływ zjawiska globalizacji na funkcjonowanie administracji i analizuje jej skutki. Wskazuje wyzwania cywilizacji informatycznej stojące przed organami władz publicznych, a także konieczność mierzenia się ze zjawiskami wywołanymi przez migracje, wzrostu ilości organizacji ponadnaro-

<sup>17</sup> C. Pollitt, G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford 2011, s. 1–30.

<sup>18</sup> J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007, s. 117–130.

dowych, rozwój społeczności ponadnarodowych. Twierdzi, że w dobie dzisiejszej organy administracji muszą być skłonne do szybkiej reakcji. Dodatkowo przedstawia trzy kategorie społeczne korzystające z usług publicznych: zatrudnionych stale, zatrudnionych dorywczo i ogóle wyłączonych z życia zawodowego. Organ musi zapewnić członkom społeczeństwa informacyjnego odpowiednią obsługę w zakresie informacji, a to nie jest zadaniem łatwym. W związku z ekonomizacją zadań publicznych organ administracji jest niekiedy traktowany jako przedsiębiorca dużych rozmiarów. Organ administracji państwowej może być też teraz ujęty jako podmiot mający zapewnić równowagę w trójkącie „gospodarka–państwo–prawo”. Zadania wykonywane dotąd tradycyjnie przez organy administracji podlegają w coraz to większym zakresie komercjalizacji, prywatyzacji, bądź komunalizacji<sup>19</sup>.

Interesujące stanowisko zajmuje B.G. Peters, który wywodzi: „kryzys ekonomiczny i towarzysząca mu świadoma potrzeba przywrócenia państwu centralnej pozycji w sprawowaniu władzy wymusi strategiczne zarządzanie, jak również stworzy bardziej scentralizowane struktury w systemie sprawowania władzy. Zdecentralizowane formy sprawowania władzy, włącznie ze zniesieniem kontroli i prywatyzacją, uważano za wielce udane, jednakże z perspektywy czasu można stwierdzić, że przyczyniły się do kryzysu ekonomicznego. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że odtworzenie nadmiernie surowego systemu... będącego reakcją na obecny kryzys, może w przyszłości zaszkodzić ekonomii”<sup>20</sup>.

Wspomniane *New Governance* – istotne także dla instytucji organu względem kontroli sądowej – można określić słowami jednego z jego badaczy M. Bevira jako: „środowisko polityk [publicznych<sup>21</sup>] ze stale wzrastającą liczbą podmiotów kreujących różnorodne praktyki działania – przez wykorzystanie rosnącej liczby strategii i instrumentów działania – na przestrzeni wielu jurysdykcji, obszarów i poziomów zarządu publicznego”<sup>22</sup>.

Nadmienić także tu można, że anglosaska nauka prawa poczyniła szereg badań nt. wpływu czynników z zakresu dotyczącego *New Governance* na funkcjonowanie i organizowanie publicznych instytucji prawnych, które w istotnym zakresie potwierdzają faktyczny wpływ przedmiotu, jego zainteresowania na sferę wykonywania prawa i sprawowania zarządu publicznego (tj. wykonywania i kontrolowania administracji publicznej)<sup>23</sup>. Postulaty *governance* – takie jak np. ewolucja procesów prawa administracyjnego w procesy przede wszystkim wzajemnej

---

<sup>19</sup> R. Hauser et al., *System prawa administracyjnego, Instytucje prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 31–60.

<sup>20</sup> Bieżąca literatura anglosaska obfituje w rozważania nt. wyzwań wobec administracji i administrowania publicznego w czasach deklarowanego bieżąco globalnego kryzysu ekonomiczno-instytucjonalnego. Jaką rolę mają pełnić władze administracyjne?; jakie mają mieć kompetencje?; i jakie cechy ma mieć dziś regulacja administracyjna?. Zob. np. (red.) S. Rose, *Comparative administrative law*, Cheltenham 2010, s. 569 i nast.

<sup>21</sup> Własne tłum. autora.

<sup>22</sup> M. Bevir, *Governance...*, s. 79.

<sup>23</sup> E. Lopez, *Pursuit of Justice*, New York 2010, s. 4 i nast.

komunikacji uczestników, a coraz to mniej władczego, formalnego rozstrzygania danej, przedmiotowej kwestii prawnej – dotkną; z czasem także w polskim porządku prawnym – instytucji organu administracji.

Zmniejszający i integrujący się świat ma przyjęte określone (bądź choćby tylko deklarowane) wartości poziomu globalnego. Dotyczy to także różnych poziomów administrowania i jego prawa. Globalizujący się świat wymaga internalizowania uznanych globalnie wartości, a tylko niektóre kraje (zasadniczo o najwyższych potencjałach, bądź unikatowym własnym dorobku cywilizacyjnym) są w stanie podejmować próby wyniesienia swoich wartości (krajowych) na poziom globalny. Dotyczy to też przedstawionej instytucji organu przed sądem, której to status prawny (i funkcjonowanie praktyczne) winien zasadniczo zmierzać w kierunku osiągnięcia stanu – co najmniej względnej – zgodności z dominującymi ponadkrajowymi zespołami wartości chronionych i wspieranych przez obowiązujące porządki prawne.

Aksjologia nabiera szczególnego znaczenia względem systemu prawa w związku z postępującą inflacją prawa<sup>24</sup>. Zjawisko to jest nieuchronne wraz z narastającym postępem techniczno-społecznym. Wartości (obok utrwalonych instytucji, zasad i metody prawa administracyjnego) stanowią niezbędną pomoc dla sfery administracji publicznej względem wyzwań współczesności (jak i w Polsce także – względem „zadawnionych rządu naszego wad”)<sup>25</sup>. Niektórzy wymieniają wartości względem sfery administracji publicznej i jej prawa jako pewien rodzaj panaceum<sup>26</sup>, ale należy zaznaczyć, że prawo administracyjne to nie np. prawo kanoniczne; gdzie właściwe temu prawu wartości mają skrajnie istotne pozycje i znaczenie<sup>27</sup>.

Na potrzeby tego artykułu autor wyodrębnił reprezentatywne kompleksy wartości: globalny<sup>28</sup> i kontynentalny „europejski” (tj. właściwy UE).

Źródła dla globalnych wartości sfery administracji publicznej autor poszukiwał przede wszystkim w wypowiedziach międzynarodowej doktryny: angloamerykańskiej, kontynentalnej (europejskiej) i azjatyckiej (np. chińskiej). Autor ustalił tu przede wszystkim takie wartości (względnie standardy) jak: 1) wykonywanie władzy administracyjnej w zgodzie z prawem i na jego podstawie (w szczególności rozumiane jako zakaz akonstytucyjnego i atraktatowego działania władzy publicznej); 2) niewydawanie aktów administracyjnych (i w ogólności unikania przez ad-

---

<sup>24</sup> P. Chmielnicki, *Podejmowanie decyzji w warunkach prawnego i prawniczego potopu informacyjnego*, „Roczniki Administracji i Prawa. Teoria i Praktyka” 2012, s. 82–95.

<sup>25</sup> J. Kowecki, *Konstytucja 3 maja 1791*, Warszawa 1991, s. 93.

<sup>26</sup> Z. Cieślak, *Prace studialne warszawskiego seminarium aksjologii administracji*, Warszawa 2012, s. 165 i nast.

<sup>27</sup> J. Coughlin, *Law, Person and Community*, New York 2012, s. 47 i nast.; E. Caparros, *Code of Canon Law Annotated*, Montreal 2004, s. 13.

<sup>28</sup> O ile trudno na razie mówić o globalnym prawie administracyjnym – to już zjawiska takie jak globalna nauka prawa (także administracyjnego; w szczególności przykładowo tzw. *Comparative Administrative Law*), czy wartości globalne są już zjawiskami faktycznie istniejącymi.

ministrację publiczną zachowań) o charakterze „arbitralno-kapryśnym” (*arbitrary, capricious*), 3) procedowanie przez administrację na podstawie ustalonych faktów zdalnych do oceny w postępowaniu dowodowym przed sądem w trakcie *judicial review*, 4) zapatrywanie się na proces sprawowania administracji publicznej jako na harmonijny proces wzajemnej komunikacji zainteresowanych prowadzący do osiągnięcia najlepszego możliwego rozwiązania sprawy, 5) realnie efektywnie realizowany dostęp do sądu, 6) władze publiczne winny zachowywać się obliczalnie dla obywateli, 7) proces wykonywania prawa administracyjnego winien być wygodny dla administrowanych, a zarazem szybki i efektywny wobec rosnących potrzeb współczesnego społeczeństwa i różnego rodzaju jednostek publicznych<sup>29</sup>.

Za dostateczne źródła wartości kontynentalnych (wspomnianych – „europejskich”) autor uznał Europejski Kodeks Dobrej Administracji<sup>30</sup> oraz wybrane pozycje europejskiej doktryny prawa publicznego (reprezentatywne dla zróżnicowanych krajowych europejskich tradycji prawnych z obszaru UE)<sup>31</sup>. Przede wszystkim można tam odnaleźć: 1) rządy prawa; 2) równe traktowanie; 3) współmierność (w tym i pomiędzy interesami: publicznym i prywatnym); 4) nienadużywanie uprawnień; 5) konsekwentne, uczciwe i rozsądne działania administrujących; 6) demokratyczne i efektywne funkcjonowanie instytucji (publicznych); 7) godność osoby ludzkiej (szeroko rozumiana jako dorobek kolejnych tzw. generacji praw człowieka i będąca przedmiotem ochrony sądowej także względem egzekutywy); 8) pomocniczość instytucji publicznych (subsidiarność).

## Podsumowanie

Reasumując autor stwierdza, że naczelnymi wyzwaniem dla instytucji organu administracji publicznej płynącymi z procesów globalizacji, europeizacji i *new governance* są przemiany wynikające z ustalających się kompleksów wartości (globalnych, bądź ponadnarodowych) oraz zmian cywilizacyjnych administrowania

---

<sup>29</sup> P. Strauss, *Administrative justice in the United States*, Durham 2002, s. 335; S. Rose, *Comparative Administrative Law*, Cheltenham 2010, s. 336; H. Carlow, *Global Administrative Law: The Quest for Principles and Values*, „The European Journal of International Law” 2006, Vol. 17, s. 187–214; M. Huaide, *The Values of Administrative Procedural Law and the Meaning of its Codification in China*, „Frontiers of Law in China” 2006, nr 2, s. 300–310; J. Coleman, *The Oxford Handbook of Jurisprudence & Philosophy of the Law*, Oxford 2011, s. 382–439.

<sup>30</sup> J. Świątkiewicz, *Europejski Kodeks Dobrej Administracji. Tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych*, Warszawa 2002, s. 6.

<sup>31</sup> A. Bogdandy, *Principles of European Constitutional Law*, Oxford 2011, s. 346; L. Brown, *French Administrative Law*, Oxford 1993, s. 202; M. Partington, *Introduction to the English Legal System*, Oxford 2008, s. 150; M. Sachs, *Grundgesetz. Kommentar*, Munich 1996, s. 73; R. Schuetze, *European Constitutional Law*, Cambridge 2012, s. 137; M. Skordeli, *The European Union as a Global Power of Values*, „European View” 2012, Vol. 11, s. 149–155; *The Conseil d'Etat in 2011* [publ. sprawozdanie franc. Rady Stanu z 2011 w jęz. ang.]; T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, Oxford 2007, s. 14; A. Tuerk, *Judicial review in EU Law*, Cheltenham 2010, s. 106; R. Woolf, *Principles of Judicial Review*, London 1999, s. 11.

(względnie zarządzania) dotyczących tytułową instytucję w zasięgu wspomnianych procesów.

W szczególności winni to wziąć pod uwagę: poszczególni prawodawcy (zarówno krajowi, jak i ponadnarodowi), sprawujący władzę publiczną (od najniższego poziomu terenowego po szczeble ponadnarodowe), szeroki krąg podmiotów życia społeczno-gospodarczego (dla których organy administracji publicznej stanowią istotny element ich otoczenia), przedstawiciele nauk społecznych. Nie dostrzeganie tych zjawisk może spowodować istotne zakłócenia w rozwoju (szeroko rozumianym – tj. m.in. zarówno cywilizacyjnym, bądź społecznym jak i ekonomicznym).

Wskazane tu procesy rozwojowe (i tym samym – procesy adaptacyjno-regulacyjne w sferach bądź legislacji; bądź organizowania zarządczego aparatem administracji publicznej) stanowią wyzwanie dla instytucji organu administracji publicznej – także w krajach takich jak Polska. Nie można opisanych zjawisk określać jednoznacznie jako zagrożenia, gdyż wynika z nich także szereg szans rozwojowych (w tym dla państw, które pragną rozwijać się szybciej niż inne, albowiem mają znaczny dystans przemian cywilizacyjnych do nadrobienia).

#### **Institution of Public Administration Body versus Challenges of Globalization, Europeanization and New Governance**

A paper describes challenges of globalization, Europeanization and new governance towards institution of public administration body (in the fields of law and public management). An author mentions basic assumptions of modern public governance and main, significant elements of processes of globalization and Europeanization. It is necessary to consider the legal institution of public administration body (especially in administrative law and science of administration). The paper describes current problems of mentioned topic (such as varied kinds of development and progress – especially connected with information society). The author suggests to appreciate the complex of global values. Finally he describes the aftermentioned phenomenons not only as threats, but also as opportunities. The author recommended to use their to a better development.

**Key words:** public administration body, globalization, Europeanization, governance



Bogusława Bednarczyk

**THE EU ENLARGEMENT FROM THE HUMAN RIGHTS  
PERSPECTIVE. EU EFFICIENCY OF THE PROTECTION  
OF FUNDAMENTAL RIGHTS:  
THE ROLE THE EU FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY**

The first aim of the European Community legal order was not the protection of an individual's fundamental rights, but rather the construction of an internal market in order to create a common European future. Fundamental rights were only gradually recognized and only to limit the discretion of supranational institutions. However, after the Maastricht and Amsterdam Treaties added TEU articles 6 and 7<sup>1</sup>, the concern for fundamental rights contributed to the determination of the Union's objectives and activities, and induced the development of a more constructive policy in that area. In 1993, the European Council set out the well-known Copenhagen criteria, which then the Central European applicant nations had to fulfil before they could join the EU in 2004 and 2007.<sup>2</sup> The first Copenhagen criterion required the

---

<sup>1</sup> The Treaty on European Union (TEU) confirmed in Article 6(1) the norm that the Union 'respects the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law'. A significant change to this norm came with the Treaty of Amsterdam in 1997, which amended Article 6(1) so that it read: 'the Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law'. Treaty on European Union OJEC C325/7 (TEU or 'Maastricht Treaty'), amended by the Lisbon Treaty to: 'The Union recognises the rights, freedoms and principles set out in the Charter of Fundamental Rights of the European Union' (Article 6(1)). Note the commitment to upholding human rights standards made also in Article 6(2), which states that the Union shall accede to the ECHR.

<sup>2</sup> It is important to point out that the EU of the 21<sup>st</sup> century is clearly a very different beast (formation, creation) that of the 20<sup>th</sup> century. The euro is official currency in 15 countries and, thanks

applicants to be representative democracies with a respect for fundamental rights.<sup>3</sup> This political policy requirement set by the European Council and enforced by the Commission during the pre-accession period indicated that the monitoring and enforcement of human rights was of a great importance.

It is significant to recognize, that like any important EU development, enlargement had its vociferous detractors as well as its ardent supporters. On 1 May 2004, with the accession of ten former communist states to the EU, many felt that geographical Europe had been finally reunited with political Europe after decades of separation by the iron curtain. Others, however, feared that a wave of cheap labour and people seeking benefits from the poorer accession countries would flood the 15 established member states. In the rapidly expanding area of cooperation on justice and home affairs, there were muttered fears about the security of Europe's expanded borders and the standards of justice and human rights protection in 'new' member states as well as scaremongering about waves of organised crime from Eastern Europe. Following the second enlargement on 1 January 2007, and 10 years after, the jury is still out on the EU itself. The possibility of further enlargement of the EU raises a number of questions.

At present, ten years after the enlargement, seems to be a fitting point to take a look at the EU's achievements through the prism of human rights. This paper highlights some of the key questions facing the EU regarding fundamental rights in the 21<sup>st</sup> century. It is important to point out, that normative notions, especially human rights and social considerations have come to the fore during the last decade. The broader political mandate of the EU, the EU Charter and the human rights references elevated by the Treaty of Lisbon, the remit of the FRA, and evolving case-law of the ECJ all indicate that human rights have received general application throughout the present decade. The pros and cons of membership of the EU, economic, social and political, are varied and complex, therefore, this paper will focus on a single aspect – what impact the EU enlargement had on human rights through its special agencies. For this purpose we will take a close look at the EU Fundamental Right Agency. This essay will address the main question: what role has the European Union Fundamental Rights Agency been playing as an advisory body, issuing opinions on various aspects of fundamental rights within the Union on EU's and member states' requests?

The original proposal for an EU Fundamental Rights Agency (FRA) was met with scepticism, in particular from the Council of Europe. Discussions around

---

to the extended Schengen Agreement, people can travel freely through 24 nations without border controls. Enlargement of the EU has almost doubled its membership from 15 to 28 in the past ten years.

<sup>3</sup> The monitoring activities of the agency have been based on the respect of the Copenhagen criteria and precisely on the political criteria *and the criteria on the implementation of the *acquis communautaire** as well: existence of stable institutions guaranteeing democracy, rule of law, human rights, respect for and protection of the rights of minorities (political criteria); The capabilities of the candidate country to take on the obligations and to comply with the objectives of the EU (criteria related to the implementation of the "*acquis communautaire*").

what the scope and tasks of the FRA should be were characterised again by, on the one hand, the fear that the EU was dabbling in fields in which it had no business and duplicating the work of the Council of Europe and, on the other hand, the sense that the EU was not taking seriously enough its responsibilities with regard to fundamental rights within its borders. The result, launch in March 2007,<sup>4</sup> has been an agency described by Amnesty International as: "based on a fragmented and minimalist conception of 'fundamental rights' that bars it from addressing the most pressing human rights challenges in the EU today".<sup>5</sup>

In the 1990s, the growing power of xenophobic parties in several member states<sup>6</sup> as well as continuing structural problems in the treatment of minorities such as the Roma people in Central Europe<sup>7</sup> drove the process for establishing a European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia, which was created by EC Regulation 1035/97 of June 2, 1997.<sup>8</sup> After the adoption of the Charter of

Fundamental Rights, the European Council, in December 2003, stressed in its conclusions the importance of human rights data collection and analysis with a view to defining Union policy in the field of human rights. The view that there is a need for active political and administrative promotion of fundamental rights, eventually led, after the adoption of the Charter of Fundamental Rights, to the creation of the Fundamental Rights Agency. On December 13, 2003 representatives of the member states announced their intention to establish a Human Rights Agency.<sup>9</sup> From the beginning it was only natural to think of a future EU human rights body as being based on the already existing European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC) situated in Vienna.<sup>10</sup> The European Council decided to broaden the mandate of EUMC to become a human rights agency. Public consultation launched by the European Commission on the basis of several issues and positions

---

<sup>4</sup> Council Regulation (EC) No. 168/2007 of 15 February 2007 establishing a European Agency for Fundamental Rights, OJ L53?1, 22 February 2007.

<sup>5</sup> 'Towards a comprehensive European human rights system', the speech that Amnesty International would have made at the inauguration of the EU Fundamental Rights Agency, Amnesty International EU Office, 1 March 2007.

<sup>6</sup> Far-right xenophobic parties have achieved significant minorities in national and regional parliaments in Austria, Belgium, France, Germany, and the Netherlands since the mid-1990s.

<sup>7</sup> See I. Pogány, *Minority Rights and the Roma of Central and Eastern Europe*, 6 HUM. RTS. L. REV. 1, 3 (2006) ("Nor have minority rights instruments reversed the escalation in anti-Roma sentiment and violence that has been a feature of the CEE region since the ousting of Communist administrations").

<sup>8</sup> Council Regulation No. 1035/97, 1997 O.J. L 151. The Centre's prime task was to provide "objective, reliable and comparable data" on the phenomena of racism, xenophobia, and anti-Semitism at the European level. The Centre was mandated to examine the causes, consequences, and effects of these manifestations, and identify examples of successful counterstrategies.

<sup>9</sup> See M. Heim, *Towards a European Area of Freedom, Security and Justice? The Conceptual Limits of the FRA* (2005).

<sup>10</sup> See Regulation 1035/97 establishing a European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia [1997] OJ L151/1.

highlighted in its Communication from 25th October 2004<sup>11</sup>, by clarifying the definition of the Agency's field of action, its remit and its tasks as well as the minimum organisational conditions necessary for the accomplishment of these tasks.

The EU Agency for Fundamental Rights was established by Council Regulation 168/2007 of February 15, 2007 and commenced its work on March 1, 2007. The FRA is an independent body that cooperates with other national and international bodies and organisations, in particular with the Council of Europe.<sup>12</sup> Racism, xenophobia and related intolerance, resounding the earlier EUMC, are principal areas of activity, but also general discrimination<sup>13</sup> (in terms of the EU Charter) falls within the Agency mandate.

FRA has developed a very dynamic cooperation with the EU institutions and a number of other EU agencies<sup>14</sup>. The data that FRA collects and analysis provides evidence that can aid agencies when they formulate operational responses by, for example highlighting the victim's view point. FRA also provides fundamental rights analysis and proposals for the integration or mainstreaming of a fundamental-rights dimension into a number of agencies' activities.<sup>15</sup> While it develops its

---

<sup>11</sup> COM 2004 (693).

<sup>12</sup> FRA maintains close links with relevant institutions and organisations at all levels: the European Parliament, the Council of the European Union, the European Commission and EU agencies; national government authorities, particularly through its network of National Liaison Officers, who act as main contact points for FRA in Member States, and through thematic working groups on Roma and hate crime bringing together Member States' representatives to develop good practices for implementation nationally; international organisations, such as the Council of Europe, the United Nations and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE); civil society organisations, academic institutions, equality bodies and national human rights institutions.

<sup>13</sup> Discrimination has unfortunately always been present, and still remains a problem. FRA has published several reports which show a bleak picture for many groups in the EU. For example, the report on homophobia proved that discrimination, harassment and even violence against LGBT (Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender) persons are widespread throughout the EU. And its major Minorities and Discrimination Survey which interviewed 25,000 ethnic minority persons throughout the 27 Member States found that 37% of migrants and minorities surveyed say that they have personally experienced discrimination in the past 12 months, and 4% have personally experienced a racist violent crime. The highest levels of discrimination were reported by the Roma, followed by Africans. But, to make matters worse, over 80% do not report these incidents to a competent body or authority. This means that the dark figure is extremely high; it means that perpetrators go unpunished, that victims do not obtain justice, and that policy-makers are hampered in taking appropriate action. See European Agency for Fundamental Rights and European Court of Human Rights, *Handbook on European Anti-discrimination Law*, Strasbourg-Vienna 2010.

<sup>14</sup> FRA cooperates with a number of the EU agencies on specific human rights topics, especially in the fields of Justice and Home Affairs, by approaching their work through the lens of non-discrimination; that is from a fundamental rights perspective. Agency works closely with the following agencies: European Agency for Management of Operational Cooperation at the External Borders (Frontex), European Institute for Gender Equality (EIGE), European Asylum Support Office (EASO), European Police Office, (EUROPOL), The European Union's Judicial Cooperation Unit (EUROJUST), European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC), European Police College (CEPOL).

<sup>15</sup> FRA has established cooperation with Frontex, EIGE, EASA and the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). The aim of cooperation

activity independently, FRA is in regular dialogue with the European Parliament, Council and Commission. FRA is mandated to provide the European Parliament with assistance and expertise relating to fundamental rights, either on its own initiative or at the request of the parliament itself<sup>16</sup>. The European Commission plays a key role in the agency's work and participates in its governing bodies<sup>17</sup>. Lately of particular importance has been FRA cooperation with the Commission's activities in implementing Action Plan on Unaccompanied Minors (2010–2014). FRA has also participated in the Commission's internal consultations and meetings of an EU expert group on unaccompanied minors, which involves all the key players engaged in the implementation of the action plan. Through its extensive research across the EU member states, the agency provides the EU bodies with fundamental rights expertise, analysis and advice. Other tasks of the Agency provide European institutions and member states with assistance and expertise, collecting and disseminating reliable and comparable information and data, and producing an annual report on fundamental rights. The Agency monitors civil and political rights as well as economic, social and cultural rights and environmental rights, without establishing any hierarchy *a priori* in its action.

The Agency constitutes a point of reference for civil society, promoting dialogue at European level and contributes to raising awareness of fundamental rights within the general public. FRA engages in structured dialogue with civil society through the Fundamental Rights Platform (FRP).<sup>18</sup> In terms of the non-governmental organisation (NGO), the behaviour of these organisations is also closely observed. The FRA is required to cooperate with NGOs and 'other' bodies (for example, universities, trade unions) which together form FRP.

FRP is the agency's channel for cooperation and information exchange with almost 400 civil society organisations, working on numerous fundamental rights issues across the EU. The platform brings together a diverse group of actors on the European, national and local levels. It is a unique forum, meeting once a year, that allows for a truly European debate on fundamental rights.

---

agreement is to formalise close collaboration between the agencies and to ensure the work in areas of mutual interest is carefully coordinated and managed in order to avoid duplication.

<sup>16</sup> The agency consults and cooperates with the EP primarily through its committees, in particular the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs (LIBE). FRA participates in committee meetings, hearings and public seminars, where it provides fundamental rights expertise to assist ongoing policy and legislative debates. It responds to queries by members and staff at the EP, and also presents the findings of its research to relevant intergroups, such as the Intergroup on LGBT rights, Disability or Anti-Racism and Diversity.

<sup>17</sup> Commission representatives sit in FRA's Management Board. The Board is responsible for adopting the agency's work programme, approving its budget and monitoring its work. Through its participation in the Management Board's discussions and its right to deliver an opinion on each draft annual work programme, the Commission can help inform the Board about current EU legislative and policy processes, thus ensuring the agency's work focuses on issues of priority.

<sup>18</sup> Pursuant to Council Regulation 168/2007/EC, Art. 10.

Interestingly, the FRA lists ‘participation criteria’ for participation in the Platform. These are a set of ‘basic criteria... for ensuring a structured and efficient work’. The FRA invites NGOs and other institutions of civil society active in the field of fundamental rights at the national, European and international levels to become participants in the Fundamental Rights Platform. The criteria include, for instance, that organizations are committed to work and have a proven record of work for the advancement of fundamental rights; organizations show a specific and proven expertise and engagement in matters within the remit of FRA; and organizations are representative in the field of their competence on national, regional, European or international level. These criteria represent observational techniques which condition the NGO into always being a ‘suitable participant’ in the FRA’s processes.

As underlined above, the Fundamental Rights Agency has been established as a European Union body in charge of monitoring the correct implementation of fundamental rights throughout the Union. The mandate of the FRA is limited strictly to European Community Law.<sup>19</sup> What this means, in concrete terms, is that many of the EU’s activities will be excluded, in particular those with the greatest potential to impact on human rights and those with the most limited judicial oversight through the European Court of Justice. So, for example, the FRA is not able to deal with: counter-terrorism; the EAW; police cooperation, including the exchange of personal data in the context of criminal investigations; exchange of evidence in criminal proceedings under the European Evidence Warrant (EEW) – all areas where developments in the EU have potentially serious consequences for the fundamental rights of those concerned. Neither, FRA is able to address issues related to the EU’s external activities, whether involving police or the military, nor with the external dimension of asylum and immigration questions, such as interception on the high seas or cooperation agreement with third countries – issues of increasing concern to human rights groups. This limitation, to act ‘only within the scope of the application of Community law’<sup>20</sup>, a significant but arguably necessary limitation which forms a niche for the Agency distinct from the comprehensive machinery of the Council of Europe, although the outline of competencies is not entirely clear.<sup>21</sup> In brief, Agency provides assistance and expertise to the EU and its member states, when they are implementing Community Law, on fundamental rights matters.

It must be pointed out that the narrow mandate of the FRA has been truly an opportunity lost for the advancement of human rights in the EU. It was no doubt facilitated by the defensive posture of the Council of Europe, articulated by Jean-Claude Juncker, that:

---

<sup>19</sup> To the founding treaties (primary legislation) and the provisions of instruments enacted by the Community Institutions by virtue of them (secondary legislation such as regulations, directives etc.).

<sup>20</sup> Council Regulation 168/2007, Article 2.

<sup>21</sup> See: *ibidem*, Article 3, and the comments by G. Toggenburg, *The role of the new EU Fundamental Rights Agency: debating the “sex of angels” or improving Europe’s human rights performance?*, “European Law Review” 2008, Vol. 33, p. 385–398.

the future Agency must be strictly complementary to the Council of Europe's human rights observation and monitoring instrument. It is essential that its mandate be limited to human rights issues which arise in connection with the implementation of Community law, i.e. strictly within the EU's internal legal system. It may never be extended to general observation, using its own procedures and resources, of the human rights situation in Council of Europe member states.<sup>22</sup>

One may conclude here, that for those who do not want to see 'more Europe', this was clearly a perfect opportunity to restrict the possible expansion of EU activity in fundamental rights. Nevertheless, a multi-annual framework shaping the agenda of the FRA<sup>23</sup> indicates an impressive range of thematic areas. These spheres include: child protection, asylum and immigration, and access to justice and information rights, areas of self-evidently beyond the original remit of the Communities.

The fears expressed in relation to duplication and the lack of coherence in the European human rights framework, were short-sighted and unimaginative. It is obvious that there has been no need for the EU to duplicate the work of the numerous Council of Europe human rights bodies in relation to standard-setting and monitoring of the human rights situation in Europe. The care has been taken to avoid overlap with other spheres of regional activity, hence documentary resources and activities of the OSCE and Council of Europe are examined.<sup>24</sup> Nevertheless, it is also clear that the EU could take the work of those bodies and build upon it in a way that reflects the particular nature of the EU, as opposed to the Council of Europe, and that the FRA was thought of as the ideal body to translate the work of the Council of Europe, into advice and proposals that are relevant for the EU institutions and member states alike. The creation of the Agency was an important landmark in the expansion of the EU activities in human rights protection field after the EU enlargement. There is no doubt that an organisation such as the EU Fundamental Rights Agency is unique in the world. Of course, there are National Human Rights Institutions<sup>25</sup> in a growing number of countries. In fact, their number has increased from 5 in 1990 to over 100 today, a tremendous development for human rights.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Council of Europe – European Union: '*A Sole Ambition for the European Continent*', Report by Jean-Claude Juncker, Prime Minister of the Grand Duchy of Luxembourg to the attention of the Heads of states or Governments of the member states of the Council of Europe, 11 April 2006.

<sup>23</sup> Council Decision of 28 February implementing Regulation (EC) No 168/2007 as regards the adoption of a Multi-annual Framework for the European union Agency for Fundamental Rights for 2007–2012, OJ L63/14, 7 March 2008.

<sup>24</sup> Regulation 168/2007, Article 6 (2).

<sup>25</sup> National Human Rights Institutions (NHRIs) are independent institutions established by law and in compliance with the United Nations endorsed 'Paris Principles. NHRIs are mandated to protect and promote human rights at the national level in accordance with international human rights norms and standards. FRA cooperates with NHRIs with the Chair of the European Group of NHRIs (currently the Scottish Human Rights Commission) and through direct bilateral cooperation. Annual meetings also take place between FRA and the NHRIs.' See; FRA report Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union (October 2013).

<sup>26</sup> A general typology of National Human Rights Institutes (NHRI) distinguishes between an advisory committee model (to be found, e.g. in France, Greece or Luxembourg), an institute model

However, that a supranational organisation such as the EU has created such a body is an absolute novelty, and shows how serious the EU is about protecting human rights, not only in a foreign policy context but also ‘at home’.

And with this, I come to the second part of my presentation, namely to the tasks of the Agency. In 2007, in the middle of the debate over the draft EU Constitutional Treaty and while the Charter on Fundamental Rights was still a legally unenforceable anomaly, a new body was founded. The FRA was charged with tasks related to the protection and promotion of fundamental rights of the Union. However, its powers are not equal with those of other international human rights bodies.<sup>27</sup> According to the founding regulations, the objective of the Agency is

to provide the relevant institutions, bodies, offices and agencies of the Community and its Member States when implementing Community law with assistance and expertise relating to fundamental rights in order to support them when they take measures to formulate courses of action within their respective spheres of competence to fully respect fundamental rights.<sup>28</sup>

One can state that the Agency sees its overall objective as making human rights accessible for everyone in the EU. Therefore, its main task is to give sound advice to policy makers, on how to improve fundamental rights protection. For this, two main things are needed:

1. Firstly, an in-depth knowledge of the nature and extent of fundamental rights problems and violations, because without thorough knowledge it is difficult to develop targeted and effective policies.
2. Secondly, there is a necessity of a broad network across all Member States, which can provide information on problems as well as on „good practices“, and which will also support agency in disseminating these findings. In order to obtain in-depth knowledge of the problems, studies and surveys have been carried out. The Agency has been publishing extensive reports on “anti-Semitism, homophobia, the Rights of the Child, and Discrimination against migrants and minorities in the EU”. The major surveys are either conducted by the Agency itself, or Agency provides the basic layout and then its partners in the EU member states provide it with information on each country, which FRA then use as the basis for the reports.

Furthermore FRA has been considered as a network-based institution. With the aim of creating, so to say, a ‘fundamental rights web’ across the EU, it has a number of contact points and partners in every member state: Its management board is composed of one independent person per country, who is always linked to national human rights institutions or similar statutory bodies. For the first time, there is a formal link between FRA’s regional human rights body and the national protection systems. Agency has so-called „liaison officers” in the responsible

---

(Denmark and Germany), an Ombudsman model (Poland, Portugal, Spain and Sweden) and a Commission model (Ireland).

<sup>27</sup> Established by Council Regulation (EC) 168/2007, OJ L53/1 (22 February 2007).

<sup>28</sup> Council Regulation 168/2007, Article 2.

ministries in each member state. The Scientific Committee offers close ties to the European academic community.

And last but not least, many civil society organisations – the NGOs – co-operate with FRA. Here, the goal is to raise public awareness of fundamental rights issues and to promote dialogue with civil society, who is indeed a very important actor in the human rights field.

In examining the FRA as an important EU player in the field of human rights we need to address the most important areas of its activity. The FRA has been used to analyse the reports of the European Committee for Prevention of Torture and the European Commissioner for Human Rights, along with the European Court of Human Rights case-law in relation to EU member states, in order to identify issues which might undermine the smooth functioning of judicial cooperation in criminal matters<sup>29</sup> If prisons in some EU member states are found by the Council of Europe bodies to systematically fall below internationally accepted standards, this makes it difficult for other member states to return people to those countries in compliance with their own human rights obligations, both nationally and under the ECHR, thus threatening the effectiveness of the EAW system. In such circumstances the FRA may be able to provide advice to EU institutions and to member states as to how to address the problem within the EU framework. This could be done, either through technical assistance or advice or through additional legislation or policy development which would ensure the coherence of the EU's approach to judicial cooperation. In addition, the FRA provides an invaluable resource to the EU in its increasingly active involvement in both military aspects of crisis management, and engagement with third countries in the fields of police cooperation and agreements on managing asylum and immigration. These developments are continuing and are at the heart of human rights concerns about the EU and the lack of accountability for actions taken by the EU outside the Community framework. The FRA has been one way of casting light on these difficult issues, where the credibility of the EU in terms of human rights rests on accountability and clarity as to the human rights framework in which these highly sensitive activities are being carried<sup>30</sup>.

In order to bring closer the broad field of FRA's activity as a EU independent body providing assistance and expertise relating to fundamental rights it is necessary to make a short review of the most important organisation's annual reports, summaries and surveys. We will take a closer look at FRA's latest, wide survey on gender-based violence. In March 2014 FRA launched their findings from the world's largest survey on violence against women on their launch conference: 'Violen-

---

<sup>29</sup> European Committee on the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (2011) General Report 2008–2009, *CPT Standards*, CPT/Inf/E (2002) 1 – Rev. 2011, para. 75–95: *Safeguards for irregular migrants deprived of their liberty*.

<sup>30</sup> For a comprehensive review of the jurisprudence of the ECHR and CJEU in this domain see: European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe (2013) *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*, p. 135–161.

ce against women across Europe: abuse at home, work, in public and on line'.<sup>31</sup> The analyzed survey is the first of its kind and presents EU-wide data for the first time on the extent, nature and consequences of violence against women in all 28 member states. It was based on face-to face interviews with 42,000 women across the EU's member states. Women were asked about their experiences of physical, sexual and psychological violence, including incidents of intimate partner violence (domestic violence), childhood victimisation, sexual harassment and stalking, including new mediums for abuse such as the internet. The survey results show the impact of various forms of violence on women across the EU. Violence against women undermines women's core fundamental rights such as dignity, access to justice and gender equality. For example, one in three women (33 %) has experienced physical and/or sexual violence since the age of 15. One in five women (18 %) have experienced stalking; every second woman (55 %) has been confronted with one or more forms of sexual harassment. Given this, violence against women cannot be seen as a marginal issue that touches only on some women's lives.

This is the first survey of its kind on violence against women across the EU's 28 member states. Based on the detailed findings, FRA has drafted a number of opinions that suggest courses of action in different areas that are touched by violence against women. These opinions go beyond the narrow confines of the criminal law, ranging from employment and health to the medium of new technologies. They build on earlier calls by bodies such as the UN and the Council of Europe to take action to combat violence against women, but are primarily based, as was mentioned earlier, on evidence gathered from face-to-face interviews with 42,000 women across the EU.

What is unique with respect to FRA's findings is that they are based on EU-wide data. In this regard, the online data explorer tool that accompanies this report allows everybody to use and produce information from the survey dataset in ways that are most useful to them. In this way, therefore, the dataset can be effectively used at the member state level, and can encourage further action at the level of the EU.

To sum up, for years intergovernmental organisations and civil society have called for robust and comparative data on violence against women, on which to base policy and courses of action to address this fundamental rights abuse. With the publication of the FRA survey results on violence against women, data are now available for the 28 EU member states. If action is to be taken to address violence against women, as reported in the survey, the time is now.

---

<sup>31</sup> The conference took place in Brussels, March 5, 2014 and was organised by FRA in cooperation with the Hellenic Presidency of the Council of the EU. The conference brought together decision makers and practitioners to discuss the findings and their importance for EU and national policy makers. About 250 representatives from EU institutions and bodies, international organisations, national governments and parliaments, national human rights bodies and civil society attended it.

The importance of this FRA EU – wide survey consists in responding to a request for data on violence against women from the European Parliament in 2009, which was reiterated by the Council of the EU in its March 2010 conclusions on the eradication of violence against women in the European Union.<sup>32</sup> Namely, the European Parliament called for

the collection and compilation by the FRA of reliable, comparable statistics on all grounds of discrimination [...], including comparative data on violence against women within the EU.<sup>33</sup>

In conclusion it is necessary to point out that the FRA is part of the new governance trend that has swept through the EU in recent years. As a human rights agency, the FRA's potential 'monitoring' function was considered as 'observatory monitoring' and has now been replaced by 'assistance and expertise', or 'collective learning and guidance'. The agency's role has not been confined to that of a complementary administrative body. It has been operating principally with the required independence, impartiality, pluralism and transparency. The agency's establishing regulation referred to the 'Paris principles' adopted by the UN General Assembly in 1993<sup>34</sup>, despite the fact that these principles already concern the statute of national human rights institutions. As it can be seen nearly a decade after its inception, the Agency operates with a degree of independence as regards European institutions as well as member states. This implies that its members themselves already benefit from guaranteed independence and have been designated on the basis of transparency and pluralism

The geographical scope of the mandate of the European Agency for Fundamental Rights has not exceeded that of the other existing European agencies. Following this logic, it is confined to the territory of the Union composed by the territory of the 28 member states. Nevertheless, taking into consideration the ac-

---

<sup>32</sup> Council of the EU, Council conclusions on the eradication of violence against women in the European Union, 3000<sup>th</sup> Employment and social policy meeting, Brussels, 8 March 2010.

<sup>33</sup> European Parliament (2009), Resolution on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – An area of freedom, security and justice serving the citizen – Stockholm programme, Brussels, P7\_TA(2009)0090, para. 29.

<sup>34</sup> The Paris Principles, a set of international standards which frame and guide the work of National Human Rights Institutions, were drafted at an international NHRI workshop in Paris 1991. Subsequently they were adopted by the UN General Assembly in 1993. The UN defined a national human rights institution as a governmental body established under the constitution or by law, whose functions are specifically designed to promote and protect human rights. While the Paris Principles were a good starting point as normative principles, it is significant that over the decade after their endorsement by the UN General Assembly, their limitations are best illustrated through an examination of the record of activities of human rights commissions. It is certainly true that compliance with Paris Principles, many of which set a high standard, will augment the chances of ensuring an active and serious human rights commission. But, as it has been illustrated in various reports, even compliance with these principles in a founding statute has not ultimately guaranteed a robust commission without commissioners who are committed to making respect for human rights a reality and are willing to stand firm in the face of inevitable resistance from other government departments.

cession of the new candidate countries and the Copenhagen criteria, the mandate of the agency should be extended to the candidate countries in future. This extension should not be conceived as a substitute for the established international procedures or for the activities of independent NGOs. Moreover, and in compliance with the international procedures, the investigation of the respect of fundamental rights in and by the member states of the EU should not ignore the relations of the EU and its member states with third countries.

### **Ochrona praw podstawowych w rozszerzonej Unii Europejskiej.**

#### **Rola Agencji Praw Podstawowych**

Politykę UE w zakresie praw człowieka można podzielić na skierowaną do wewnątrz i tę skierowaną na zewnątrz. Tę pierwszą realizuje w swoich działaniach Agencja Praw Podstawowych, można tu także zaliczyć rezolucje Parlamentu Europejskiego oraz w pewnym zakresie akty prawne. Ta druga urzeczywistnia działania Parlamentu Europejskiego, przede wszystkim Komisji Spraw Zagranicznych i jej Podkomisji Praw Człowieka, a także przez Radę UE i Komisję Europejską.

Celem niniejszej publikacji było ukazanie roli i znaczenia Agencji Praw Podstawowych w kształtowaniu systemu ochrony praw człowieka. Z kontekstu powyższych rozważań należy uwypuklić to, że mimo braku wyposażenia FRA w aparat administracyjno-prawny oddziałujący władczo zarówno na organy wspólnotowe, jak i organy krajów członkowskich, istnieje realna potrzeba jej współistnienia w strukturze instytucjonalnej na poziomie wspólnotowym. Dzięki swojej apolityczności zapewnia bowiem dostęp do należytej, ustandaryzowanej obiektywnej informacji z zakresu praw i wolności obywatelskich zarówno na poziomie poszczególnych krajów członkowskich, jak i na poziomie struktury paneuropejskiej.

**słowa kluczowe:** Agencja Praw Podstawowych, ochrona praw człowieka, społeczeństwo obywatelskie, system prawny Unii Europejskiej, organizacje pozarządowe

Agnieszka Kubiak-Cyrul

**BLASKI I CIENIE CZŁONKOSTWA POLSKI  
W UNII EUROPEJSKIEJ NA PRZYKŁADZIE  
IMPLEMENTACJI UNIJNYCH PRZEPISÓW  
O GWARANCJI JAKOŚCI W OBROCE KONSUMENCKIM**

**Wprowadzenie**

Zapoczątkowane w okresie transformacji ustrojowej starania Polski o uzyskanie statusu członka UE dobiegły końca 1 maja 2004 r. Polska musiała podjąć intensywne działania dostosowawcze, aby spełnić kryteria członkostwa określone w toku negocjacji akcesyjnych. Podstawowym warunkiem było dostosowanie polskich przepisów do tych obowiązujących w Unii. Jednym z obszarów działań dostosowawczych o istotnym znaczeniu były regulacje dotyczące ochrony konsumentów. Zaowocowały one poważnymi zmianami w polskim prawie cywilnym. Niestety, skala i tempo zmian związanych z przystąpieniem do UE była ogromna i nieuchronnie prowadzić musiała do nieprzemyślanych i niespójnych rezultatów.

Przykładem pośpiesznej implementacji prawa unijnego, powodującej przyjęcie rozwiązań niekorzystnych i niespójnych z innymi wewnętrznymi regulacjami prawnymi, są przepisy o gwarancji jakości w obrocie konsumenckim. Przepisy prawa polskiego przed transpozycją stanowiły podstawę dla spójnej regulacji gwarancji jakości o uniwersalnym zastosowaniu i wysokim standardzie ochrony dla jej beneficjentów. Paradoksalnie implementacja przepisów unijnych, w założeniu mających doprowadzić do stworzenia wysokiego ogólnoeuropejskiego standardu

ochrony praw konsumentów, w Polsce doprowadziła do obniżenia poziomu ochrony, oferowanego przez obowiązujące wtedy w obrocie konsumenckim przepisy o gwarancji jakości<sup>1</sup>. Dopiero teraz, po 10 latach od przystąpienia Polski do UE, mankamenty tej implementacji zostały usunięte w uchwalonej niedawno ustawie z 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (dalej jako PrKonsU)<sup>2</sup>.

Celem poniższej analizy jest przedstawienie zmian dokonywanych w przepisach o gwarancji jakości w obrocie konsumenckim. W tym przypadku pośpieszna implementacja, polegająca na dosłownym kopiowaniu rozwiązań prawnych z dyrektyw unijnych bez podejmowania próby ich porównania i scalenia z istniejącymi już instytucjami prawnym, stała się przyczyną znaczącego obniżenia poziomu ochrony konsumenta. Zaznaczyć należy, że ustawodawca polski miał możliwość wyboru sposobu implementacji, gdyż dyrektywa zawierająca przepisy o gwarancji miała charakter minimalny, co umożliwiało utrzymanie w mocy przepisów kodeksu cywilnego w tym zakresie.

### **Gwarancja jakości w polskim prawie cywilnym przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej**

Tradycyjnie w prawie polskim podstawową regulacją kształtującą zasady odpowiedzialności sprzedawcy za jakość były przepisy o rękojmi za wady fizyczne i prawne zawarte w kodeksie cywilnym (dalej jako KC)<sup>3</sup>. Głównym celem tych przepisów było przede wszystkim przywrócenie odpowiedniej jakości rzeczy nabytej przez kupującego w przypadku ujawnienia się wady i umożliwienie kupującemu korzystanie z rzeczy zgodnie z jej przeznaczeniem. Podobną funkcję miała również regulacja prawna dotycząca gwarancji jakości, stanowiąca równoległe dodatkowy środek ochrony interesów kupującego w umowie sprzedaży, uregulowana w art. 577–581 KC. Charakter prawny odpowiedzialności w obu przypadkach był podobny. Zarówno regulacja prawna rękojmi, jak i gwarancji stanowiły źródło odpowiedzialności obiektywnej, absolutnej, niezależnej od winy, niewymagającej związku między powstaniem wady a wiedzą lub zachowaniem sprzedawcy lub odpowiednio gwaranta<sup>4</sup>. Natomiast niewątpliwie gwarancja pozostaje instytucją o charakterze komplementarnym wobec odpowiedzialności z tytułu rękojmi.

Zakres zastosowania przepisów kodeksu cywilnego o gwarancji jakości był szeroki i obejmował zarówno obrót konsumencki, jak i obrót dwustronnie profesjo-

---

<sup>1</sup> Szerzej o problemach związanych z implementacją dyrektywy 99/44/WE w państwach członkowskich UE: H.K. Ostrowski, *Transpozycja dyrektywy 99/44/WE do ustawodawstw wewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2008, nr 11, s. 50–58.

<sup>2</sup> Ustawa z 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta, Dz.U. z 2014 r., poz. 827.

<sup>3</sup> Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm. (dalej jako KC).

<sup>4</sup> E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 1999, s. 338 i nast.

nalny. Gwarancja zawierała zasadniczo zapewnienie gwaranta o należytej jakości rzeczy sprzedanej i wskazywała warunki odpowiedzialności gwaranta. Najczęściej gwarantem był producent rzeczy lub jej sprzedawca.

Udzielenie gwarancji było całkowicie dobrowolne i następowało poprzez wręczenie kupującemu dokumentu gwarancyjnego, z reguły przy zawieraniu umowy sprzedaży. W przypadku trudności z ustaleniem warunków odpowiedzialności gwaranta, art. 577 KC wskazywał domyślną treść gwarancji. W rezultacie w razie wątpliwości, gwarant był zobowiązany alternatywnie do usunięcia wady fizycznej rzeczy, albo do dostarczenia rzeczy wolnej od wad. Jeżeli z treści gwarancji nie wynikało nic innego, gwarant ponosił odpowiedzialność tylko za wady fizyczne powstałe z przyczyn tkwiących w rzeczy sprzedanej, jeśli ujawnią się one w terminie określonym w gwarancji. Jeżeli w gwarancji nie zastrzeżono terminu, zgodnie z art. 578 KC gwarancja obowiązywała przez 1 rok licząc od dnia, w którym rzecz została kupującemu wydana<sup>5</sup>.

Realizacja roszczeń z tytułu gwarancji nie była uzależniona od zachowania przez uprawnionego z gwarancji tzw. aktów staranności. Wystarczyło wykazać, że wada ujawniła się w okresie objętym gwarancją. W przypadku ujawnienia się wady wybór świadczeń przewidzianych w gwarancji należał do gwaranta. Kupujący miał na koszt gwaranta dostarczyć rzecz do miejsca wskazanego w gwarancji lub do miejsca, w którym rzecz została wydana przy udzielaniu gwarancji. W przypadku rzeczy o dużych gabarytach lub rzeczy zainstalowanych na stałe w określonym miejscu, zgodnie z art. 580 KC w ramach gwarancji istniała możliwość usunięcia wady w miejscu położenia rzeczy w chwili ujawnienia wady.

Z chwilą wydania rzeczy gwarantowi w celu realizacji świadczeń z gwarancji, ciążył na nim obowiązek pieczy na zasadach określonych w umowie przechowania. Gwarant ponosił odpowiedzialność za przypadkową utratę rzeczy lub jej uszkodzenie w okresie od jej wydania gwarantowi do czasu jej odebrania przez uprawnionego z gwarancji. Ponadto uprawniony z gwarancji mógł dochodzić od gwaranta naprawienia szkody wyrządzonej wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania wynikającego z gwarancji na zasadach ogólnych (art. 471 KC).

Zgodnie z art. 581 KC w przypadku wymiany rzeczy na nową lub gdy miała miejsce istotna naprawa rzeczy, termin gwarancji biegł na nowo. Jeżeli wymieniono jedynie jakiś element w rzeczy, termin biegł na nowo w stosunku do części wymienionej. W pozostałych wypadkach termin gwarancji ulegał przedłużeniu o czas, w ciągu którego wskutek wady rzeczy uprawniony z gwarancji nie mógł z niej korzystać.

Relację między odpowiedzialnością gwaranta i odpowiedzialnością ustawową wynikającą z przepisów o rękojmi za wady określał art. 579 KC. Stanowił

---

<sup>5</sup> Szerzej na temat gwarancji: W. Katner, *Gwarancja jakości*, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 7: *Prawo zobowiązań – część szczegółowa*, red. J. Rajski, Warszawa 2011, s. 148 i nast. oraz podana tam literatura.

on, że kupujący może wykonywać uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy, niezależnie od uprawnień wynikających z gwarancji. Oznaczało to, że udzielenie gwarancji zasadniczo nie wyłączało, nie ograniczało i nie zawieszało uprawnień kupującego z tytułu rękojmi. Celem tej regulacji było zagwarantowanie kupującemu wyboru między ochroną wynikającą z reżimu rękojmi a gwarancją, za każdym razem na nowo w momencie powstania kolejnej wady. Ponadto z art. 579 § 1 KC wynikało wyraźnie, że kupujący może uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy wykonywać niezależnie od uprawnień wynikających z gwarancji. Tak ogólne sformułowanie było jednak przyczyną licznych wątpliwości w praktyce. Wzajemne relacje tych reżimów są skomplikowane z uwagi na to, że najczęściej przyznają one kupującemu podobne uprawnienia. Stawiano więc pytanie, jak realizacja uprawnień z tytułu udzielonej gwarancji wpływa na uprawnienia wynikające z ustawowej odpowiedzialności sprzedawcy za wady rzeczy sprzedanej – w szczególności, czy wymiana rzeczy w ramach gwarancji wyłącza odpowiedzialność z tytułu rękojmi sprzedawcy za wady w tej wymienionej rzeczy? Jeżeli nie wyłącza, to czy wydanie przez gwaranta nowej rzeczy w zamian za wadliwą wpływa na bieg terminu odpowiedzialności sprzedawcy, w szczególności czy termin ten liczony będzie od wydania rzeczy, która okazała się wadliwa, czy też należy go liczyć od wydania rzeczy nowej w zamian za tę wadliwą? Poprzednio obowiązujące przepisy nie wskazywały odpowiedzi na te pytania<sup>6</sup>.

Mimo pewnych słabości, powyższa regulacja gwarancji jakości wyróżniała się na tle regulacji tego typu wśród państw członkowskich UE z uwagi na swój kompleksowy charakter i wysoki poziom ochrony interesów uprawnionego z gwarancji. W tym kształcie obowiązywała ona w obrocie konsumenckim do 1 stycznia 2003 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy z 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie kodeksu cywilnego (dalej jako SprzedKonsU)<sup>7</sup>. Ustawa ta stanowiła implementację dyrektywy 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji<sup>8</sup> i wprowadzała nowe uregulowanie gwarancji komercyjnej udzielanej przy sprzedaży konsumenckiej. Od tego momentu zgodnie z art. 1 SprzedKonsU, przepisy kodeksu cywilnego o gwarancji jakości nie mogły być stosowane w obrocie konsumenckim w stosunku do gwarancji udzielanych na towary konsumpcyjne, nabywane w ramach sprzedaży konsumenckiej.

---

<sup>6</sup> Problemy te były natomiast przedmiotem wątpliwości wyrażonych w doktrynie, por. M. Grochowski, *Glosa do wyroku Sądu Okręgowego z dnia 16 kwietnia 2008 r., V Ca 658/08*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 12, s. 52–55.

<sup>7</sup> Ustawa z 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2002 r. Nr 141, poz. 1176 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dyrektywa 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji, Dz.U. L 171, 07.07.1999, s. 12–16, [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX-31999L0044&qid=1402869080696&from=PL](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX-31999L0044&qid=1402869080696&from=PL) [30.05.2014].

## **Gwarancja jakości w prawie konsumenckim Unii Europejskiej – zarys problemu**

Problematyka gwarancji jakości pojawiła się w dokumentach unijnych już w latach 70. wraz z pierwszymi programami określającymi cele polityki konsumenckiej. Pierwsza wnikliwa analiza regulacji prawnych państw członkowskich w zakresie udzielania gwarancji opublikowana została przez Komisję w Zielonej Księdze z 1993 r.<sup>9</sup> Postulowano wtedy między innymi wprowadzenie jednolitej gwarancji europejskiej. Wnioski zaprezentowane w tym dokumencie stanowić miały podstawę dla sformułowania modelowej regulacji prawnej dotyczącej gwarancji udzielanej konsumentom, która mogłaby zostać wykorzystana w procesie harmonizacji prawa europejskiego. Niestety, mimo dostrzeżenia istotności tej problematyki i przedstawienia wysokiej jakości analizy tego zagadnienia, nie powiodła się podjęta wtedy próba uregulowania instytucji gwarancji na poziomie prawa europejskiego.

Ponownie temat ten powrócił w trakcie przygotowywania wyżej wspomnianej już dyrektywy 1999/44/WE w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji. Z żalem należy stwierdzić, że zaproponowana w tej dyrektywie konstrukcja gwarancji była fragmentaryczna. Ponadto niejednolity model implementacji gwarancji w obrocie konsumenckim w państwach członkowskich UE niekorzystnie wpłynął na obrót konsumencki. Brak ogólnych standardów prawnych dotyczących treści i formy gwarancji sprawił, że posługiwano się gwarancją w sposób wprowadzający w błąd konsumenta co do zakresu przysługujących mu praw ustawowych. Zdarzało się również, że gwarancja stanowiła instrument strategii marketingowej przedsiębiorcy o znamionach nieuczciwej praktyki rynkowej. Dyrektywa 1999/44/WE nadal pozostaje jedynym aktem unijnym regulującym prywatnoprawne aspekty gwarancji w obrocie konsumenckim. Pewne nadzieje na zmianę wiązały się z pracami nad nową dyrektywą konsumencką, która w założeniu miała scalić przepisy konsumenckie w jednym akcie i dokonać stosownych modernizacji. Ostatecznie przyjęta dyrektywa 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów<sup>10</sup> jest wyrazem kompromisu i w zakresie gwarancji utrzymuje fragmentaryczny charakter dotychczasowej regulacji.

---

<sup>9</sup> *Green Paper on Guarantees for Consumer Goods and After-sales Services*, Com/93/509 Final, [www.new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:51993DC0509](http://www.new.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:51993DC0509) [30.05.2014].

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniającej dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylającej dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji oraz dyrektywy 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 września 2002 r. dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniającej dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE. Dz.Urz. UE L 304, 22.11.2011, s. 64 (dalej jako dyrektywa 2011/83/UE).

Podkreślić należy, że instytucja gwarancji była przedmiotem zainteresowania ustawodawcy unijnego zarówno w ramach regulacji dotyczących ochrony konsumenta, jak i w prawie ochrony konkurencji. W tym ostatnim przypadku podstawą prawną dla regulacji unijnych jest art. 101 TFUE dotyczący porozumień, decyzji związków przedsiębiorstw lub praktyk uzgodnionych, które mogą ograniczać konkurencję<sup>11</sup>. Zasady udzielania gwarancji przez poszczególnych przedsiębiorców stanowić mogą działania naruszające reguły konkurencji obowiązujące w ramach rynku wewnętrznego UE, w szczególności, gdy przedsiębiorca nadużywa gwarancji w celu wykluczenia niezależnych konkurentów. Problem nadużywania gwarancji w świetle zasad unijnego prawa konkurencji był przedmiotem szeregu decyzji Komisji i orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>12</sup>.

Regulacje unijnego prawa konkurencji nie stanowią bezpośrednio źródła praw nabywcy w zakresie gwarancji, niemniej wpływają one na kształtowanie się zasad udzielania gwarancji w obrocie. Na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE oraz decyzji wydanych przez Komisję, wypracowano szereg zasad dotyczących udzielania gwarancji. W szczególności kupujący może powołać się na gwarancję niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim UE dokonał zakupu i niezależnie od tego, gdzie aktualnie produkt jest używany. Ponadto gwarancja powinna być zgodna ze standardami technicznymi i normami bezpieczeństwa państwa, w którym produkt objęty gwarancją jest używany. Jeżeli kupujący dokonał adaptacji produktu zgodnie z normami technicznymi i wymogami bezpieczeństwa państwa miejsca pobytu kupującego, nie może to być powodem odmowy realizacji gwarancji<sup>13</sup>.

Szczególnym przykładem nadużycia gwarancji są jakościowe porozumienia dotyczące dystrybucji selektywnej w sektorze sprzedaży samochodów, polegające na uzależnianiu realizacji gwarancji producenta od tego, czy beneficjent gwarancji zleci przeprowadzanie wszystkich napraw i konserwacji, również tych nieobjętych gwarancją, jedynie autoryzowanym warsztatom w ramach sieci. Podobnie kwalifikowane są przypadki udzielania gwarancji wymagającej użycia części zamiennych marki producenta także w przypadku wymiany części nieobjętych warunkami gwarancji<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Szczegółowa analiza problematyki związanej z udzielaniem gwarancji w świetle prawa konkurencji zob. A. Wiewiórska-Domagalska, *Consumer Sales Guarantees in the European Union*, Munich 2013, s. 26 i nast.

<sup>12</sup> Commission Decision of 23 October 1978 relating to a proceeding under Article 85 of the EEC Treaty (IV/1.576 – Zanussi), OJ L 322, 16.11.1978, P. 0036 – 0040. Wyrok Trybunału (piąta izba) z 13 stycznia 1994 r. – Metro SB-Großmärkte GmbH & Co. KG v Cartier SA. – Sprawa C-376/92. European Court reports 1994 I-00015.

<sup>13</sup> A. Wiewiórska-Domagalska, *op. cit.*, s. 35.

<sup>14</sup> Obwieszczenie Urzędu Nadzoru EFTA – Uzupełniające wytyczne w sprawie ograniczeń wertykalnych w porozumieniach dotyczących sprzedaży i napraw pojazdów silnikowych oraz dystrybucji części zamiennych do pojazdów silnikowych (2012/C 307/03), s. 69, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:307:0003:0017:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:307:0003:0017:PL:PDF); Rozporządzenie Komisji (UE) nr 461/2010 z 27 maja 2010 r. w sprawie stosowania art. 101 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

## **Gwarancja jakości w dyrektywie 1999/44/WE i jej implementacja do prawa polskiego**

Dyrektywa 1999/44/WE miała w założeniu doprowadzić do harmonizacji prawa państw członkowskich UE dotyczącego sprzedaży dóbr konsumpcyjnych oraz związanych z nimi gwarancji w celu zapewnienia ujednoliconego minimalnego poziomu ochrony konsumenta na rynku wewnętrznym. O ile zawarte w dyrektywie 1999/44/WE przepisy dotyczące odpowiedzialności sprzedawcy za niezgodność towaru z umową stanowiły rzeczywiście podstawę dla skonstruowania spójnego modelu ochrony konsumenta, o tyle przepisy dotyczące gwarancji oferowały fragmentaryczną regulację. Ustawodawca unijny w preambule do dyrektywy 1999/44/WE zwracał uwagę na stosowaną przez sprzedawców oraz producentów praktykę udzielania gwarancji w odniesieniu do wad towarów ujawnionych w określonym okresie i pojawiające się w tym zakresie ryzyko wprowadzenia konsumenta w błąd. W związku z tym uznał za konieczne umieszczanie w treści gwarancji pewnych informacji, w tym stwierdzenia, że gwarancja nie narusza należnych praw konsumenta. Nie zaproponował jednak pełnego modelu gwarancji w obrocie konsumenckim, co spowodowało duże rozbieżności w porządkach krajowych w tym zakresie.

Istotne znaczenie dla praktyki miała przyjęta w dyrektywie 1999/44/WE definicja gwarancji. Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. e, gwarancja oznacza każde zobowiązanie ze strony sprzedawcy lub producenta wobec konsumenta, podjęte bez dodatkowej opłaty w celu zwrotu zapłaconej ceny lub też wymiany, naprawy lub innego potraktowania towarów konsumpcyjnych w przypadkach, jeżeli nie spełniają one specyfikacji określonych w oświadczeniu gwarancyjnym lub w odnoszącej się do nich reklamie. W dyrektywie 1999/44/WE gwarancje udzielane przez sprzedawcę i producenta zostały potraktowane tak samo. Pod pojęciem sprzedawcy należało rozumieć każdą osobę fizyczną lub prawną, która na podstawie umowy sprzedaje towary konsumpcyjne w ramach swojej działalności handlowej, przedsiębiorstwa lub zawodowej. Natomiast pojęcie producenta obejmowało szeroki krąg podmiotów – wytwórcę towarów konsumpcyjnych, importera towarów konsumpcyjnych na terytorium Wspólnoty lub każdą osobę określającą siebie, jako producenta poprzez umieszczenie swojej nazwy, znaku towarowego lub innego znaku wyróżniającego na towarach konsumpcyjnych. Z drugiej strony zakres pojęcia towary konsumpcyjne został ograniczony jedynie do materialnych rzeczy ruchomych. W świetle dyrektywy 1999/44/WE było to przyczyną uzasadnionych wątpliwości, co do możliwości jej zastosowania do ochrony „nabywcy” treści cyfrowych w obrocie konsumenckim.

Ustawodawca unijny w dyrektywie 1999/44/WE skoncentrował swoje wysiłki na uregulowaniu formy i zakresu informacji dotyczących gwarancji, które

powinien otrzymać konsument w odpowiednim czasie. Wskazał też na relacje między ustawową ochroną konsumenta w przypadku niezgodności towaru z umową a uprawnieniami wynikającymi z gwarancji. Zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy 1999/44/WE, każda gwarancja powinna zawierać stwierdzenie, że konsument ma prawa wynikające z przepisów prawa wewnętrznego, którym podlega sprzedaż towarów konsumpcyjnych i gwarancja nie może naruszać tych praw. Nie przesądzał jednak, jaki charakter prawny posiada zobowiązanie gwaranta, pozostawiając w tym zakresie swobodę decyzji państwom członkowskim.

W zakresie wymagań co do formy gwarancji, ogólne warunki określa art. 6 dyrektywy 1999/44/WE. Stanowił on, że gwarancja jest prawnie wiążąca dla oferenta na warunkach wyszczególnionych w oświadczeniu gwarancyjnym oraz w związanej z tym reklamie. Nie wprowadzono więc w dyrektywie wymogu formy pisemnej oświadczenia gwaranta. Natomiast zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 1999/44/WE, przedsiębiorca ma obowiązek udostępnić treść gwarancji na piśmie lub na innym trwałym nośniku na wniosek konsumenta. Oświadczenie gwaranta powinno w sposób jasny i zrozumiały wskazywać zasady realizacji reklamacji na podstawie gwarancji, zwłaszcza termin i terytorialny zasięg gwarancji, a także nazwę i adres gwaranta.

Szczególnie istotną z punktu widzenia praktyki, jest regulacja zawarta w art. 6 ust. 5 dyrektywy 1999/44/WE stanowiąca, że okoliczność, w której gwarancja nie spełnia wymogów co do treści i formy określonych w dyrektywie, nie ma wpływu na jej ważność, a konsument może nadal polegać na gwarancji i wymagać, aby była ona honorowana. Jednakże regulacja ta nie dawała konsumentowi rzeczywistej ochrony w sytuacji, gdy gwarant udzielił gwarancji nie określając czasu trwania ochrony i minimalnego zakresu jej treści. Powodem tego stanu rzeczy był brak regulacji wprowadzającej domyślne reguły konstruowania treści gwarancji. Stanowiło to podstawową słabość tej regulacji.

Kolejnym mankamentem dyrektywy 1999/44/WE był brak regulacji określającej zasady transferu praw nabytych w ramach gwarancji w przypadku dalszej odsprzedaży towaru. Wydaje się, że nie można poprzestać na skierowaniu konsumenta w tej kwestii do odpowiednich postanowień prawa kontraktów obowiązującego w prawie krajowym. Uwzględniając szczególny status konsumenta, ustawodawca unijny powinien był ten ważki problem wyraźnie uregulować w treści dyrektywy. Ma to bowiem istotne znaczenie dla konsumenta chcącego zbyć towar chroniony gwarancją, jak i dla kolejnego nabywcy chcącego korzystać z ochrony gwarancyjnej. Brak takiego rozstrzygnięcia spowodował rozbieżności między państwami członkowskim w tej kwestii i niepewność w obrocie konsumenckim.

Z uwagi na to, że dyrektywa 1999/44/WE miała na celu minimalną harmonizację, omawiana definicja gwarancji, zakładająca dobrowolnie i nieodpłatnie zobowiązanie się przez sprzedawcę lub producenta w stosunku do konsumenta towarów konsumpcyjnych, stanowiła regulację o charakterze minimalnym. Wobec tego państwa członkowskie mogły w czasie implementacji, rozszerzyć wskazane

wymogi także na gwarancje udzielane odpłatnie w prawie krajowym. Ponadto mogły one uregulować gwarancję w sposób kompleksowy, wykraczając poza fragmentaryczne uregulowanie wynikające z dyrektywy. Przy okazji implementacji pojawiła się więc szansa na stworzenie ujednoliconego systemu reguł związanych z udzielaniem gwarancji, wykorzystujących doświadczenia związane ze stosowaniem przepisów kodeksu cywilnego o gwarancji. Niestety polski ustawodawca z tej możliwości nie skorzystał. Implementacja dyrektywy 1999/44/WE w zakresie przepisów o gwarancji nastąpiła w art. 13 SprzedKonsU i zasadniczo stanowiła wierne odzwierciedlenie treści dyrektywy. Niewątpliwie przepis ten koncentrował się na zagwarantowaniu transparentności oświadczenia gwaranta i wyraźnym potwierdzeniu możliwości korzystania z uprawnień konsumenckich wynikających z ustawy. Jednocześnie pominięte zostały milczeniem instrumenty zabezpieczające konsumenta w sytuacji, gdy gwarant nie określił zakresu swojego zobowiązania. W takim przypadku brak przepisu określającego domyślną treść gwarancji oznaczał konieczność rozpoczęcia sporu sądowego w celu ustalenia uprawnień beneficjenta gwarancji. Doprowadziło to do znaczącego obniżenia poziomu ochrony konsumenta, który przed implementacją dyrektywy 1999/44/WE, mógł korzystać z obowiązujących wówczas w Polsce przepisów kodeksu cywilnego dotyczących gwarancji jakości, wskazujących domyślną treść gwarancji.

### **Gwarancja jakości w dyrektywie 2011/83/UE**

Dyrektywa 2011/83/UE nie zawiera wyraźnej derogacji żadnego z przepisów dyrektywy 1999/44/WE, wprowadza natomiast nową definicję gwarancji handlowej. Zgodnie z art. 2 pkt 14 dyrektywy 2011/83/UE, gwarancja handlowa oznacza każde zobowiązanie przedsiębiorcy lub producenta wobec konsumenta – niezależnie od jego prawnego obowiązku zapewnienia zgodności towaru z umową – do zwrotu zapłaconej ceny lub wymiany towarów, ich naprawy lub zapewnienia ich serwisu w jakikolwiek sposób, jeśli nie są one zgodne ze specyfikacją lub nie spełniają jakichkolwiek innych wymogów niezwiązanych ze zgodnością towaru z umową określonych w oświadczeniu gwarancyjnym lub w stosownej reklamie dostępnej w momencie zawarcia umowy lub przed jej zawarciem.

Główna różnica pomiędzy treścią definicji gwarancji handlowej w dyrektywie 1999/44/WE, a nową definicją z dyrektywy 2011/83/UE, polega na braku wymogu by udzielenie gwarancji następowało bez dodatkowej opłaty<sup>15</sup>. Nowa definicja gwarancji z dyrektywy 2011/83/UE bardziej odpowiada praktyce obrotu w wielu sektorach, gdzie możliwość nabycia dodatkowej gwarancji istnieje od dawna. Można też zaryzykować twierdzenie, że nieodpłatna gwarancja w rzeczy-

---

<sup>15</sup> Zaznaczyć należy, że poprzednia dyrektywa 1999/44/WE miała charakter minimalny, więc takie sformułowanie definicji nie stało na przeszkodzie by państwa członkowskie w prawie krajowym uregulowały tą kwestię w sposób jednolity dla gwarancji odpłatnych i nieodpłatnych.

wistości nie istnieje, gdyż udzielana jest z reguły w zamian za jakąś korzyść, zwykle w postaci opłaty ukrytej w cenie towaru.

Kolejna różnica dotyczy typowej treści zobowiązania gwaranta. Tradycyjnie gwarant mógł być zobowiązany do naprawy towaru, wymiany na nowy lub zwrotu pieniędzy. Według definicji gwarancji z dyrektywy 2011/83/UE, przedmiotem zobowiązania przedsiębiorcy lub producenta wobec konsumenta w ramach gwarancji może być także zapewnienie serwisu towarów. Wydaje się, że sformułowanie to utrudniać będzie prawne odróżnienie gwarancji i umów serwisowych, czy też umów związanych z zapewnieniem usług posprzedażowych. Udzielenie gwarancji jakości stanowiło do tej pory odmienny typ czynności prawnej, której treścią było zapewnienie kupującego, że nabyty towar będzie funkcjonować w określony sposób, a gdyby stało się inaczej gwarant bierze na siebie odpowiedzialność za doprowadzenie rzeczy do prawidłowego stanu. Udzielenie gwarancji zwykle następowało najpóźniej w momencie zawarcia umowy sprzedaży i miało charakter akcesoryjny w stosunku do umowy sprzedaży. Natomiast umowy dotyczące usług serwisowych i posprzedażowych zwykle zawierane są w przypadku nabycia towaru wymagającego, w celu zapewnienia jego prawidłowego funkcjonowania, okresowego przeglądu, okresowej wymiany elementów ulegających zużyciu itp. Ponadto są to umowy odpłatne i funkcjonują zasadniczo niezależnie od umowy sprzedaży. Wobec powyższego przyjęta w dyrektywie 2011/83/UE definicja gwarancji handlowej obejmująca umowy odpłatne i nieodpłatne, w tym także dotyczące zapewnienia serwisu, może prowadzić do zatarcia różnicy między gwarancją handlową, a szeroko rozumianymi umowami serwisowymi.

Na uwagę zasługuje ponadto rozszerzenie kręgu podmiotów mogących wystąpić w roli gwaranta. Otóż według art. 2 pkt 14 dyrektywy 2011/83/UE gwarantem może być przedsiębiorca lub producent, a nie jak było w poprzedniej definicji – sprzedawca lub producent. Zasadniczo zmiana ta nie ma istotnego znaczenia, gdyż według dyrektywy 2011/83/UE pojęcie sprzedawcy mieści się w pojęciu przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 2 pkt 2 dyrektywy 2011/83/UE, „przedsiębiorca” to każda osoba fizyczna lub każda osoba prawna, niezależnie od tego, czy jest to podmiot publiczny czy prywatny, która działa – w tym również za pośrednictwem każdej innej osoby działającej w jej imieniu lub na jej rzecz – w celach związanych z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywaniem wolnego zawodu, w związku z umowami objętymi zakresem dyrektywy. Wydaje się, że zmiana ta podyktowana jest szerszym zakresem dyrektywy, odnoszącym się nie tylko do umowy sprzedaży zawieranej w obrocie konsumenckim, ale również do umów o świadczenie usług.

Na podstawie analizy nowej definicji gwarancji w związku z art. 1 i art. 3 dyrektywy 2011/83/UE, wydaje się, że gwarancja może być powiązana nie tylko z umową sprzedaży. Do umów objętych zakresem dyrektywy zaliczyć należy (zgodnie z nomenklaturą zaproponowaną w dyrektywie) sprzedaż towarów, sprzedaż towarów i usług oraz umowy o świadczenie usług za wynagrodzeniem. Zgod-

nie z art. 2 pkt 5 dyrektywy 2011/83/UE, umowa sprzedaży to każda umowa na mocy, której przedsiębiorca przenosi lub zobowiązuje się do przeniesienia własności towarów na konsumenta, a konsument płaci lub zobowiązuje się do zapłacenia ich ceny, w tym również każda umowa, której przedmiotem są zarówno towary, jak i usługi. Natomiast umowa o świadczenie usług oznacza każdą umowę inną niż umowa sprzedaży, na mocy, której przedsiębiorca świadczy lub zobowiązuje się do świadczenia usługi na rzecz konsumenta, a konsument płaci lub zobowiązuje się do zapłacenia jej ceny (art. 2 pkt 6 dyrektywy 2011/83/UE). Do umów o świadczenie usług ustawodawca unijny zalicza, w pkt. 26 preambuły, w szczególności umowy dotyczące budowy dobudówek do budynków (na przykład garażu lub werandy) oraz umowy dotyczące naprawy i renowacji budynków innej niż istotna przebudowa.

W zakres omawianej dyrektywy wchodzi także umowy o dostarczanie treści cyfrowych. Posiadają one szczególny status, gdyż w zależności od sposobu dostarczenia treści cyfrowych będą one zaliczane do różnych typów umów. Zgodnie z pkt. 19 preambuły, jeżeli treści cyfrowe dostarczane są na trwałym nośniku, takim jak płyty CD lub DVD, treści te powinny być uznawane za towary, co umożliwia stosowanie w tym przypadku regulacji dotyczących umowy sprzedaży zawartych w dyrektywie 2011/83/UE. Natomiast umowy, których przedmiotem jest dostarczanie treści cyfrowych online, według ustawodawcy unijnego nie powinny być kwalifikowane, ani jako umowy sprzedaży, ani jako umowy o świadczenie usług. Mimo to bez wątpienia mieszczą się one w zakresie dyrektywy 2011/83/UE. Należy jednak pamiętać, że wspomniana dyrektywa nie reguluje zasad odpowiedzialności sprzedawcy za jakość, ani odpowiedzialności gwaranta. Nadal w tej kwestii obowiązują regulacje dotyczące niezgodności towaru z umową lub gwarancji zawarte w dyrektywie 1999/44/WE. Równocześnie jednak istnieją uzasadnione wątpliwości, czy dyrektywa 1999/44/WE znajduje zastosowanie do umów o dostarczanie treści cyfrowych w zakresie, w jakim reguluje odpowiedzialność sprzedawcy za niezgodność towaru z umową lub gwarancję komercyjną. Obecnie w żadnej z wymienionych wyżej dyrektyw nie ma regulacji określających środki ochrony konsumenta w przypadku nieodpowiedniej jakości świadczenia polegającego na dostarczeniu treści cyfrowych. Pewną nadzieją na zmianę tej sytuacji w przyszłości jest zobowiązanie Komisji, zawarte w pkt. 19 preambuły, do zbadania czy istnieje potrzeba dalszej harmonizacji przepisów w odniesieniu do treści cyfrowych oraz do przedłożenia odpowiedniego wniosku ustawodawczego dotyczącego tej sprawy.

Poza wprowadzeniem nowej definicji gwarancji handlowej, dyrektywa 2011/83/UE nie zawiera innych przepisów w tym zakresie. Wspomnieć należy jedynie o art. 5 ust. 1 lit. e oraz art. 6 ust. 1 lit. m, które nakładają na przedsiębiorcę obowiązek poinformowania konsumenta przed zawarciem umowy o istniejących gwarancjach na towary. Wobec tego uznać należy, że obowiązują nadal regulacje dotyczące gwarancji z dyrektywy 1999/44/WE.

## **Ustawa o prawach konsumenta i modyfikacja regulacji prawnej gwarancji jakości w kodeksie cywilnym**

W związku z uchwaleniem 30 maja 2014 r. ustawy o prawach konsumenta nastąpiła istotna zmiana w zakresie regulacji gwarancji jakości w prawie polskim. Wspomniana ustawa dokonuje wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów do prawa polskiego. Nowa ustawa o prawach konsumenta uchyla w całości ustawę o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz dokonuje istotnych zmian w przepisach kodeksu cywilnego o rękojmi i gwarancji, tak by objęły one swoim zakresem także umowy zawierane w obrocie konsumenckim.

Zmienione przepisy kodeksu cywilnego o gwarancji przy sprzedaży wprowadzają istotne modyfikacje do dotychczasowej konstrukcji tej instytucji. Określają one nowy katalog obowiązków gwaranta obejmujący, poza naprawą lub wymianą wadliwej rzeczy, także zwrot ceny oraz zapewnienie usług serwisowych. Wyraźnie wskazują zakres informacji, których przekazanie uprawnionemu z gwarancji jest konieczne. Z uwagi na to, że sporządzenie dokumentu gwarancyjnego nie jest warunkiem skuteczności udzielenia gwarancji, w praktyce mogą powstać problemy związane z ustaleniem treści zobowiązania gwaranta. Art. 577<sup>2</sup> KC umożliwia usunięcie tych wątpliwości poprzez skierowania do gwaranta żądania wydania oświadczenia gwarancyjnego utrwalonego na papierze lub innym trwałym nośniku. Żądanie to jest szczególnie uzasadnione, gdy oświadczenie gwarancyjne zostało złożone w reklamie.

Szczególnie istotne znaczenie ma wyraźne uregulowanie w kodeksie cywilnym relacji między rękojmią a gwarancją. U jej podstaw leży zasada, że wykonanie uprawnień z gwarancji nie wpływa na odpowiedzialność sprzedawcy z tytułu rękojmi. Nowe zasady realizowania uprawnień z gwarancji określone w art. 579 KC, mają zapewnić utrzymanie możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu rękojmi w przypadku, gdy ochrona gwarancyjna okaże się nieskuteczna. W tym celu wprowadzony został obowiązek zawiadomienia sprzedawcy o wykryciu wady, nawet gdy kupujący zamierza korzystać w tym przypadku jedynie z uprawnień wynikających z otrzymanej gwarancji, a sprzedawca nie jest gwarantem. W rezultacie wybór roszczenia z gwarancji nie powoduje utraty możliwości dochodzenia tego samego roszczenia na podstawie przepisów o rękojmi. Jedynym warunkiem jest dokonanie prawidłowego powiadomienia sprzedawcy o wykryciu wady i realizowaniu uprawnień z gwarancji.

## Podsumowanie

Gwarancja jakości jest przedmiotem zainteresowania prawa unijnego. Niestety, znajdująca się w dyrektywach fragmentaryczna regulacja dotycząca gwarancji nie może stanowić podstawy dla zbudowania jednolitego modelu gwarancji w Unii Europejskiej. Co więcej, w państwach członkowskich posiadających rozbudowane przepisy dotyczące gwarancji, nieprzemyślana implementacja prawa unijnego doprowadziła do obniżenia standardu ochrony konsumenta w tym zakresie, czego najlepszym przykładem jest Polska. Nadzieja na zmianę tej sytuacji pojawiła się w związku z implementacją do prawa polskiego nowej dyrektywy 2011/83/UE z 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów. Przy okazji przeprowadzania transpozycji tej dyrektywy, polski ustawodawca zdecydował się powrócić do uregulowania gwarancji w kodeksie cywilnym i objąć jej zakresem wszystkie typy obrotu. Zmiany w kodeksie cywilnym wprowadzone przez ustawę o prawach konsumenta prowadzą do likwidacji sztucznego podziału na gwarancję komercyjną w obrocie konsumenckim i gwarancję według kodeksu cywilnego w pozostałym zakresie. Obecnie gwarancja jest jednolicie i spójnie uregulowana dla całego obrotu w art. 577–581 KC, niezależnie od tego, kto jest beneficjentem gwarancji. Zmiana ta jest jednoznacznie pozytywna.

### **Implementation of Rules on Consumer Sales Guarantees in Polish Legal System – Bright and Shadow Sites of Membership in the European Union**

This paper provides an analysis of the rules of consumer sales guarantees in Polish civil law, which evolved under the influence of the Consumer Sales Directive. Implementation of the Consumer Sales Directive in the area of guarantees didn't have a positive effect in Poland. Before the implementation, Polish legal system offered advanced system of rules on consumer sales guarantees. Introducing the directive has resulted in lowering the level of consumer protection in this scope.

**Key words:** consumer sales directive, guarantee, Polish civil code, consumer protection



Ewa Bojenko-Izdebska

## **KILKA UWAG NA TEMAT POLSKIEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ W ROCZNICĘ 10-LECIA CZŁONKOSTWA W UE**

### **Wprowadzenie**

Transformacja oraz starania o członkostwo Polski w Unii Europejskiej i jej przyjęcie w 2004 r. przyniosły wiele głębokich zmian w różnych płaszczyznach życia politycznego, gospodarczego, społecznego i bezpieczeństwa. Aktywność państwa objęła dziedziny wcześniej nieregulowane, jak chociażby polityka spójności ekonomiczno-społecznej, ochrona konkurencji i konsumentów, czy właśnie polityka migracyjna i azyłowa. Należy tu zaznaczyć, że już po 1990 r. Polska została skonfrontowana z problemami migracyjnymi i uchodźczymi, lecz początkowo reagowano na nie doraźnie, przyjmując przejściowe rozwiązania prawne i instytucjonalne<sup>1</sup>. Fundamenty tych obu rodzajów polityki powstawały wraz z przejmowaniem unijnego *acquis communautaire*, główną jednak uwagę poświęcano problemom uchodźców (np. już w 2005 r. ówczesne Ministerstwo Polityki Społecznej zaprezentowało dokument o integracji cudzoziemców<sup>2</sup>, odnoszący się jednak właśnie tylko do uchodźców). Ten stan utrzymywał się w następnych latach, co tłumaczy częściowo fakt stosunkowo niskiego poziomu migracji zarobkowej do Polski

<sup>1</sup> *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, red. M. Miłek, G. Wilk-Jakubowski, Kielce 2009, s. 73.

<sup>2</sup> Ministerstwo Polityki Społecznej, *Propozycje działań w celu stworzenia kompleksowej polityki integracji cudzoziemców w Polsce*, Warszawa, styczeń 2005.

oraz braku (oprócz Wietnamczyków) większych skupisk cudzoziemców, jak jest to charakterystyczne dla Europy Zachodniej. Ostatecznie pierwszy strategiczny i kompleksowy dokument rządowy dotyczący różnych aspektów migracji został opublikowany dopiero w 2012 r.<sup>3</sup>

Polska pozostaje nadal państwem migracji netto, co powoduje m.in. problemy demograficzne, dla których rozwiązaniem oprócz polityki prorodzinnej mogą stać się przede wszystkim działania na rzecz kierowanej imigracji. Równocześnie migranci zarobkowi stanowią nowe zjawisko w polskim społeczeństwie, a własne decyzje migranckie i doświadczenia nie są automatycznie przenoszone na przybyszów, dlatego też warunkiem udanej integracji jest przełamanie pewnych stereotypów i uprzedzeń.

Problematyka migracyjna stała się tymczasem przedmiotem licznych badań i opracowań, przy czym przeważają jednak te dotyczące polskich migrantów za granicą, ale w zakresie problemów migracyjnych w Polsce również istnieje szereg cennych opracowań, np. Instytutu Spraw Publicznych (ISP), który od 2009 r. realizował projekt „Polskie Forum Integracyjne” (druga edycja w latach 2010–2012)<sup>4</sup>, Ośrodka Badań nad Migracjami UW (publikacje i „Biuletyn Migracyjny”), prowadzone od lat badania migracyjne w Uniwersytecie Jagiellońskim oraz w wielu innych uniwersytetach i placówkach naukowych.

Przedmiotem niniejszego artykułu będzie zarys aktualnej polityki migracyjnej, najnowsze zmiany w ustawodawstwie, a także zagadnienia integracji migrantów. W pierwszej części zostaną przedstawione najważniejsze etapy kształtowania się tej polityki w UE i jej prawnego oraz instytucjonalnego wdrażania w Polsce, następnie scharakteryzowana zostanie współczesna migracja zarobkowa i podjęte w ostatnim czasie działania, a w trzeciej części założenia integracji migrantów. Wybór ten podyktowany jest faktem, że w zakresie polityki azylowej, wizowej czy zwalczania nielegalnych migracji polska polityka jest zgodna ze standardami unijnymi, natomiast w obszarze migracji zarobkowych i integracji tego typu migrantów działania podejmowane są od niedawna.

## **Polska polityka migracyjna i azylowa w okresie przedakcesyjnym i po przystąpieniu do Unii Europejskiej**

Na wstępie należy przypomnieć, że w Unii Europejskiej od Traktatu z Maastricht (Traktatu o Unii Europejskiej) z 1991 r. rodzaje tej polityki są traktowane oddzielnie. W Traktacie w artykułach 61–63, gdzie po raz pierwszy wymienione je jako

---

<sup>3</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 31 lipca 2012 r.

<sup>4</sup> *W poszukiwaniu nowych wzorów integracji cudzoziemców*, red. J. Segeš Frelak, K. Grot, Warszawa 2013 [www.isp.org.pl/uploads/pdf/893051843.pdf](http://www.isp.org.pl/uploads/pdf/893051843.pdf), s. 7.

„przedmiot wspólnego zainteresowania” wyodrębniono politykę azylową, politykę imigracyjną i politykę wobec obywateli krajów trzecich, zasady regulujące przekraczanie zewnętrznych granic państw członkowskich i sprawowanie kontroli nad tym ruchem<sup>5</sup>. Jednak wspólną polityką stały się one dopiero po wejściu w życie Traktatu amsterdamskiego w 1999 r., co związane było z włączeniem *acquis communautaire* układu z Schengen do prawa unijnego, oraz wprowadzeniem Tytułu IV „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”<sup>6</sup>. Kolejnym ważnym krokiem była konkluzja ze szczytu w Tampere (15–16 października 1999 r.), na którym przyjęto program w zakresie polityki imigracyjnej oraz zadecydowano o utworzeniu wspólnego systemu azylowego. Wzmocnieniu tych rodzajów polityki służył Program haski na lata 2005–2010, na przyjęcie którego wyrażono zgodę na posiedzeniu Rady Europejskiej w listopadzie 2004 r. i w jej konkluzjach zawarto podstawowe wytyczne w kwestii tych polityk<sup>7</sup>.

W związku ze zwiększającą się nielegalną migracją z Afryki Północnej podczas nieformalnego posiedzenia Rady w Hampton Court w październiku 2005 r. podjęto kolejne istotne decyzje<sup>8</sup>. Rozwojowi tej polityki służył szereg rozporządzeń i dyrektyw.

W Traktacie z Lizbony wprowadzono w art. 67 ważny zapis o rozwijaniu wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartej na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwej wobec obywateli państw trzecich, w tym bezpaństwowców<sup>9</sup>.

Jak wspomniano, Polska na początku lat 90. stała się krajem tranzytowym i docelowym dla określonych migrantów i grup narodowościowych; byli to przede wszystkim obywatele z byłego ZSRR, Wietnamu oraz Rumunii pochodzenia romskiego<sup>10</sup>. W tym okresie zaczęli także przybywać pierwsi uchodźcy, lecz wówczas brakowało zarówno infrastruktury, specjalistów i środków finansowych, jak również podstaw polityki azylowej, natomiast koszty procesu transformacji uniemożliwiały wprowadzanie rozwiązań z krajów o długoletnich doświadczeniach w tym zakresie. Jeżeli chodzi o stronę prawną, Polska ratyfikowała w 1991 r. Konwencję

---

<sup>5</sup> Wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE, C 321 E, 29.12.2006, s. 65–68.

<sup>6</sup> Historia kształtowania się polityki imigracyjnej UE: M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa, 2012, s. 33–59.

<sup>7</sup> Załącznik I 1.2 Polityka azylowa, imigracyjna i polityka dotycząca granic do Konkluzji z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli 04–05.11.2004, s. 16–27, [www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/PL/ec/82550.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/ec/82550.pdf) [12.03.2014].

<sup>8</sup> M. Duszczyk, *op. cit.*, s. 44–46.

<sup>9</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Karta Praw Podstawowych, marzec 2010, s. 67, [www.europa.eu/pol/pdf/qc3209190plc\\_002.pdf](http://www.europa.eu/pol/pdf/qc3209190plc_002.pdf) [12.03.2014].

<sup>10</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna na Polski...*, s. 5.

genewską w sprawie uchodźców z 1951 r.<sup>11</sup> oraz przyjęła nowe rozwiązania w ustawach dotyczące cudzoziemców. Jednak dopiero starania o członkostwo w UE uporządkowały istotnie tę dziedzinę – w czerwcu 1997 r. przyjęto nową ustawę o cudzoziemcach, u której podstaw znalazły się rozwiązania unijne, a w Konstytucji RP z tego samego roku zagwarantowano prawo do azylu. Zgodnie z przyjętym rok później Narodowym Programem Przystosowania do Członkostwa w UE powołano Radę ds. Uchodźców przy Prezesie Rady Ministrów, a także rozpoczęto prace nad przygotowaniem koncepcji urzędu imigracyjnego, a do priorytetów zaliczono m.in. sprawy migracyjno-azyłowe<sup>12</sup>. Następnie w 2002 r. powołano Urząd ds. Repatriacji i Cudzoziemców jako centralny organ administracji rządowej, którego naczelnym zadaniem stała się legalizacja pobytu i udzielania ochrony cudzoziemcom przebywającym na terytorium RP<sup>13</sup>.

Wdrażania do polskiego prawa *acquis* UE w obszarze migracji i azylu zakończyło przyjęcie 13 czerwca 2003 r. dwóch nowych ustaw: o cudzoziemcach oraz o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także osobnych regulacji dotyczących zasad pobytu w Polsce obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (ustawa z 27 lipca 2002 r., zastąpiona następnie ustawą z 14 lipca 2006 r., obecnie obowiązuje nowa ustawa z 1 maja 2014 r.). W ustawie przewidziano m.in. przetwarzanie danych osobowych cudzoziemców, także możliwości abolicji dla nielegalnych migrantów. Zastosowano ją w 2003 oraz 2007 r.<sup>14</sup> Ostatnią abolicję ogłoszono w 2012 r.

Równolegle od 2001 r. Polska przygotowywała się do przystąpienia do układu z Schengen; w czerwcu 2006 r. Rada Ministrów przyjęła Program uczestnictwa Polski we wdrażaniu systemu SIS, a w Warszawie ulokowano siedzibę powołanego w 2005 r. do życia FRONTEX-u (Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej)<sup>15</sup>. Polska przystąpiła do strefy Schengen w grudniu 2007 r.

Po przystąpieniu do UE przed Polską stało zadanie uporządkowania dostępu cudzoziemców do rynku pracy, wdrożenia systemu zbierania danych statystycznych o cudzoziemcach, zasad ich wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP, zatrudniania oraz zapewnienia ochrony międzynarodowej azylantom. Dopiero w lutym 2007 r. utworzono międzyresortowy Zespół ds. Migracji, organ pomocniczy Prezesa Rady Ministrów<sup>16</sup>, którego zadaniem stało się m.in. przygotowanie podstaw polityki migracyjnej.

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 6.

<sup>12</sup> *Raport z realizacji w 1998 roku Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*, przyjęty przez Radę Ministrów 25 maja 1999 r., s. 161, [www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/N\\_P\\_P\\_do\\_czlo\\_w\\_UE/Rnppc1998.pdf](http://www.polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/N_P_P_do_czlo_w_UE/Rnppc1998.pdf) [13.03.2014].

<sup>13</sup> Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Misja urzędu*, [www.udsc.gov.pl/Misja,Urzedu,2103.html](http://www.udsc.gov.pl/Misja,Urzedu,2103.html) [13.03.2014].

<sup>14</sup> *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, red. S. Konopacki, Łódź 2009, s. 214 i nast.

<sup>15</sup> Frontex, informacje zob.: [www.frontex.europa.eu](http://www.frontex.europa.eu).

<sup>16</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna Polski...*, s. 7.

Dokument ten, przyjęty przez rząd 31 lipca w 2012 r., oprócz szeregu założeń instytucjonalnych i prawnych w różnych dziedzinach migracji – przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, ochrona cudzoziemców w Polsce, obywatelstwo i repatriacja itd.<sup>17</sup>, zawierał rozdział poświęcony integracji cudzoziemców. Jak zauważyli sami autorzy opracowania, o ile kwestie integracji uchodźców od początku były przedmiotem zainteresowania władz i organizacji pozarządowych, o tyle ze względu na traktowanie Polski przez migrantów zarobkowych głównie jako kraju tranzytowego z powodu nadal stosunkowo mało atrakcyjnego wynagrodzenia, do niedawna nie podejmowano w tej dziedzinie żadnych działań.

## Migranci zarobkowi w Polsce

Po okresie restrykcyjnej polityki wobec cudzoziemców na polskim rynku pracy w latach 1990–2006<sup>18</sup> nastąpił okres liberalizacji tej polityki oraz wzrostu zainteresowania zatrudnieniem w Polsce. Migrantami zarobkowymi byli przede wszystkim obywatele Ukrainy, Rosji i Białorusi, którzy przed wejściem Polski do Schengen korzystali z nieodpłatnych wiz, a przy pracach sezonowych w rolnictwie (od lipca 2007 r. także w innych sektorach gospodarki) mogli pracować bez zezwolenia przez 3 miesiące<sup>19</sup>. Inną grupę pracowników stanowili wysoko wykwalifikowani obywatele państw zachodnich (Niemcy, Brytyjczycy, Francuzi, Holendrzy), pracujący w Polsce przede wszystkim w sektorze edukacji jako nauczyciele języków obcych oraz delegowani w ramach korporacji transnarodowych, wygranych przetargów na realizację inwestycji, czy też inwestujący w polską gospodarkę. Szczególną pozycję mieli Wietnamczycy, zajmujący się głównie handlem i usługami (przede wszystkim gastronomicznymi)<sup>20</sup>, prowadzący własną działalność gospodarczą, podczas gdy druga co do wielkości grupa, czyli Ukraińcy, zatrudniali się jako pracownicy najemni. Obywatele EOG oraz Szwajcarii, a także osoby posiadające Kartę Polaka z 2007 r. (przyznawaną od 2008 r. obywatelom państw z obszaru b. ZSRR, o narodowości polskiej)<sup>21</sup> mogli podejmować pracę na terytorium RP bez zezwolenia oraz prowadzić działalność gospodarczą na tych samych zasadach, co

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 23–93.

<sup>18</sup> M. Matkowska, *Imigranci na polskim rynku pracy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25.

<sup>19</sup> *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wzywania*, red. W. Klaus, Warszawa 2007, s. 9.

<sup>20</sup> A. Fidel, A. Górny, P. Kaczmarczyk, *Rynek pracy a integracja cudzoziemców z Ukrainy i z Wietnamu posiadających zezwolenie na osiedlanie się w Polsce*, [w:] *Między jednością a wielością. Integracja odmiennych grup i kategorii imigrantów w Polsce*, red. A. Grzymała-Kazłowska, Warszawa 2008, s. 52376.

<sup>21</sup> Ustawa 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, Dz.U. z 2007 r. Nr 180, poz. 1280. Według danych MSZ, do października 2012 r. wydano 100 tys. Kart Polaka. *MSZ: wzrasta zainteresowanie Polską*, depesza PAP, 24.10.2012, [www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz\\_w\\_mediach/wydano\\_100\\_tys\\_kart\\_polaka\\_msz\\_wzrasta\\_zainteresowanie\\_polska\\_depesza\\_pap\\_24\\_10\\_2012](http://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/wydano_100_tys_kart_polaka_msz_wzrasta_zainteresowanie_polska_depesza_pap_24_10_2012) [21.03.2014].

obywatele polscy. W tym przypadku możliwość oszacowania liczby osób, które skorzystały z tej możliwości jest szczególnie utrudniona, gdyż jedynymi źródłami są rejestracje pobytu powyżej trzech miesięcy lub dane ubezpieczonych, podających obce obywatelstwo.

Od 2009 r. liczba migrantów zarobkowych sukcesywnie wzrastała; wśród przyczyn eksperci wymieniają zarówno wzrost gospodarczy w Polsce, malejące w związku z kryzysem zapotrzebowanie na siłę roboczą w państwach zachodnich, a także migracje Polaków za granicę i trudności w znalezieniu pracowników. W 2013 r. zgodnie z informacją Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, wydano 39078 zezwoleń na pracę, na pierwszym miejscu uplasowała się Ukraina (20416), na drugim Chiny (3099), następnie Wietnam (2230) i Białoruś (2004), a także Indie (1300) oraz Turcja (967) i Rosja (822)<sup>22</sup>. Dla migrantów zarobkowych z Ukrainy Polska jest najważniejszym krajem poza Rosją, w latach 2005–2008 liczba ta wynosiła szacunkowo około 118 tys., natomiast latach 2010–2012 już 168 tys.<sup>23</sup>, przy czym dotyczyło to wszystkich migrantów, czasowych i sezonowych. Natomiast dane wynikające ze spisu powszechnego z 2011 r. i rocznika demograficznego GUS z 2013 r. odnośnie do liczby migrantów czasowych (przebywających w Polsce ponad 3 miesiące), wahają się między 40,1 tys. a 73 tys. w 2012 r.<sup>24</sup> Przyczyna rozbieżności i błędów wynika ze sposobu zbierania danych, obejmującego badanie reprezentacyjne 20% ludności w całym kraju, podczas gdy ponad połowa cudzoziemców w Polsce mieszka w woj. mazowieckim, pozostali też raczej wybierają duże miasta. To niedoszacowanie utrudnia zarówno badania migracji, jak i tworzenie polityki migracyjnej<sup>25</sup>.

Założenia dokumentu „Polityka migracyjna” dotyczące migrantów zarobkowych obejmowały określenie preferencyjnych grup cudzoziemców ze względu na potrzeby rynku pracy i konkurencyjność polskiej gospodarki. Do pożądanych grup zaliczono m.in. osoby pochodzenia polskiego, zagranicznych studentów i absolwentów polskich uczelni oraz naukowców, cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadających poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje (realizacja tzw. Niebieskiej Karty UE), a także obywateli UE, oraz osoby zainteresowane integracją z polskim społeczeństwem i grupy objęte programami mobilności i umowami międzynarodowymi. Za konieczne uznano powiązanie tej polityki z odpowiednimi działaniami na rynku pracy takimi, jak zachęty dla zagranicznych

---

<sup>22</sup> MPiSP, *Cudzoziemcy pracujący w Polsce – statystyki. Dane zbiorcze 2013*, [www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki](http://www.mpips.gov.pl/analizy-i-raporty/cudzoziemcy-pracujacy-w-polsce-statystyki) [20.04.2014]. Liczby te dotyczą wszystkich pięciu rodzajów zezwoleń.

<sup>23</sup> M. Jaroszewicz, *Polska bardziej atrakcyjna dla ukraińskich imigrantów zarobkowych*, Ośrodek Studiów Wschodnich UW, Analizy, [www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-12/polska-bardziej-atrakcyjna-dla-ukraińskich-imigrantow-zarobkowych](http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-06-12/polska-bardziej-atrakcyjna-dla-ukraińskich-imigrantow-zarobkowych) [28.04.2014].

<sup>24</sup> GUS, *Rocznik Demograficzny 2013*, [www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs\\_rocznik\\_demograficzny\\_2013.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/rs_rocznik_demograficzny_2013.pdf) [30.04.2014].

<sup>25</sup> *Błędąc po spisie*, „Biuletyn Migracyjny” 2013, nr 45, [www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/45-grudzien-2013/bladzac-po-spisie](http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/45-grudzien-2013/bladzac-po-spisie) [30.04.2014].

inwestorów, uproszczenie procedur legalnego zatrudniania i promowanie prac sezonowych w Polsce przy zapewnieniu pierwszeństwa dla pracowników lokalnych. Za niezbędne uznano propagowanie studiów i kariery naukowej w Polsce, m.in. przez odpowiedni system stypendialny<sup>26</sup>. W dokumencie wykonawczym zawarto konkretne rekomendacje, z których część miała być realizowana z wykorzystaniem środków unijnych (Program Operacyjny Kapitał Ludzki)<sup>27</sup>.

Na przyszłą sytuację migrantów zarobkowych istotny wpływ będzie miała nowa ustawa o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r.<sup>28</sup>, która weszła w życie 1 maja 2014 r., uwzględniająca szereg dyrektyw UE dotyczących azylu i migracji (piętnaście aktów prawnych), w tym najnowszą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę<sup>29</sup>.

Należy w tym miejscu wspomnieć o najnowszym akcie prawnym UE, który po raz pierwszy będzie regulować sytuację migrantów cyrkulacyjnych oraz migrantów o niskich kwalifikacjach, czyli dyrektywę dotyczącą pracy sezonowej, przyjętą w lutym 2014 r.<sup>30</sup>, która ma zrównać warunki zatrudnienia i pracy pracowników sezonowych z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, a jest pierwszą dotyczącą tej grupy migrantów.

Ze względu na fakt braku horyzontalnych przepisów Unii dotyczących prawa obywateli państw trzecich, przysługują im różne prawa w zależności od przepisów danego państwa członkowskiego, stąd znaczenie narodowych regulacji prawnych.

W przypadku Polski w ustawie wydłużono maksymalny okres pobytu czasowego z 2 do 3 lat, wprowadzono również procedurę ubiegania się o jedno zezwolenie na pobyt i pracę. Szczególne ułatwienia mają przysługiwać migrantom zarobkowym, w tym o wysokich kwalifikacjach (umowa o pracę musi być zawarta na minimum 1 rok), zagranicznym studentom (wydłużono czas udzielanego zezwolenia na pobyt) i absolwentom polskich uczelni (rok czasu na poszukiwanie pracy po ukończeniu studiów), posiadaczom Karty Polaka, pragnącym na stałe za-

---

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 14–15.

<sup>27</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Plan wdrażania dla dokumentu „Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania”*, wersja stanowiąca załącznik do uchwały Zespołu do Spraw Migracji, 18 grudnia 2013.

<sup>28</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach Dz.U. z 2013 r., poz. 1650. Szerzej na ten temat: T. Sieniow, *Instytucja pozwolenia na pobyt czasowy w nowej ustawie o cudzoziemcach*, [w:] *Integracja cudzoziemców w Polsce i Europie: perspektywa lokalna*, red. B. Rożnowski, T. Sieniow, Lublin 2013, s. 15–25.

<sup>29</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz.U. L343, 23.12.2011, s. 1–9, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:PL:PDF) [03.05.2014].

<sup>30</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, Dz.U. L94, 28.03.2014, s. 375–390.

mieszkać w Polsce oraz dzieciom cudzoziemców (gdy jedno z ich rodziców ma zezwolenie na pobyt stały lub status rezydenta UE, ich dzieci uzyskują zezwolenie na pobyt stały). W przypadku obywateli państw trzecich pragnących prowadzić działalność gospodarczą wprowadzono również jedno zezwolenie uprawniające do pracy w stworzonej przez niego firmie i prowadzenie działalności<sup>31</sup>. Wprowadzono też wymóg udowodnienia znajomości języka polskiego. W przypadku czasowych pracowników cudzoziemskich ustawodawca przewidział miesiąc na poszukiwanie nowego zatrudnienia. Część postanowień ustawy dotyczy nielegalnej migracji, statusu osób ubiegających się o azyl oraz ofiar handlu ludźmi; tym ostatnim przyznano prawo stałego pobytu.

Powyższa ustawa uznana została za sprzyjającą migracji zarobkowej, choć nie zabrakło też głosów krytycznych. Zarzuty dotyczyły m.in. nieelastyczności nowych przepisów wobec wysoko wykwalifikowanych pracowników (zakaz zmiany pracodawcy, stanowiska i wynagrodzenia podczas pierwszych 2 lat pobytu w Polsce, po tym okresie zmiana jest możliwa, lecz pod warunkiem zgłoszenia tego faktu i uzyskaniu nowego zezwolenia)<sup>32</sup>, natomiast zwykli pracownicy cudzoziemscy są w takich przypadkach zobligowani jedynie do zgłoszenia zmiany zatrudnienia. Z tym argumentem można jednak polemizować, gdyż to ograniczenie jest jak najbardziej w interesie firmy zatrudniającej osoby o wysokich kwalifikacjach. Wśród innych zarzutów podnoszono m.in. wydłużenie czasu ubiegania się o zezwolenie i wyższy stopień skomplikowania procedury, co może zaowocować spadkiem zainteresowania<sup>33</sup>. Na trudności te zwrócono także uwagę w „Biuletynie Migracyjnym”, wskazując, że nowy wniosek liczy 19 stron, tj., o 4 więcej niż dotychczas, a jego wypełnienie przez cudzoziemca może przysparzać wiele trudności; ponadto nowa procedura wymaga dwukrotnego osobistego stawienia się w urzędzie, podczas gdy dotychczas obecność była obowiązkowa tylko przy odbiorze, a wnioskować o zezwolenie można było za pośrednictwem pełnomocnika<sup>34</sup>.

Nowe podejście do polityki wobec migrantów zarobkowych przyniosło intensyfikację działań promocyjnych w postaci kampanii „Polska, tu mieszkam” oraz portalu dla cudzoziemców, zawierającego szczegółowe informacje o nowej ustawie, przepisach i instytucjach<sup>35</sup>. Celem jest zapoznanie z nowymi przepisami możliwie dużej ilości cudzoziemców, a na podkreślenie zasługuje tu współdziałanie

---

<sup>31</sup> Zezwolenia na pobyt czasowy art. 98–126, Zezwolenia na pracę, działalność gospodarczą, studia art. 127–150. Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, s. 48–54 oraz 54–68. Por. też *Ukazała się nowa ustawa o cudzoziemcach*, LexNexis, [www.lexpolonica.lexisnexis.pl/aktualnosc/ukazala-sie-nowa-ustawa-o-cudzoziemcach](http://www.lexpolonica.lexisnexis.pl/aktualnosc/ukazala-sie-nowa-ustawa-o-cudzoziemcach) [03.05.2014].

<sup>32</sup> Ustawa z 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach Dz.U. z 2013 r., poz. 1650, art. 135, ust. 2, s. 62.

<sup>33</sup> Z. Wafflard, *Kontrowersyjne zmiany w ustawie o cudzoziemcach*, 01.05.2014, [www.bankier.pl/wiadomosc/Kontrowersyjne-zmiany-w-ustawie-o-cudzoziemcach-3113439.html](http://www.bankier.pl/wiadomosc/Kontrowersyjne-zmiany-w-ustawie-o-cudzoziemcach-3113439.html) [05.05.2014].

<sup>34</sup> *Polska – tu cudzoziemiec łatwiej zamieszka*, „Biuletyn Migracyjny” 2014, nr 47, [www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/numer/47%20Kwiecie%20C5%84%202014](http://www.biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/numer/47%20Kwiecie%20C5%84%202014) [05.05.2014].

<sup>35</sup> [www.cudzoziemcy.gov.pl](http://www.cudzoziemcy.gov.pl).

Urzędu ds. Cudzoziemców z organizacjami pozarządowymi, jak również bogaty materiał ilustracyjny (spoty, wywiady) w którym uczestniczą mieszkający i pracujący w Polsce obcokrajowcy. Informacje dostępne są w języku rosyjskim, ukraińskim, wietnamskim, arabskim, chińskim i ormiańskim, co odpowiada narodowości największych grup migrantów, a także w angielskim i francuskim,

Wyniki nowych przepisów będzie można ocenić dopiero w praktyce, ale podjęte po wejściu w życie ustawy akcje i działania zasługują na pozytywną ocenę.

## Integracja migrantów

Jak wcześniej wspomniano, integracją azylantów i repatriantów zajmowały się agendy rządowe i organizacje pozarządowe, natomiast szczególnie na szczeblu władz lokalnych w miastach poza Warszawą przez długi czas nie wypracowano systemu wsparcia integracji migrantów zarobkowych, a także nie stworzono spójnego systemu zbierania i analizowania danych o cudzoziemcach w danym mieście czy regionie<sup>36</sup>. Z analiz przeprowadzonych i opublikowanych w 2008 r. przez Ośrodek Badań nad Migracjami UW (dotyczyły one dwóch największych grup imigrantów – Wietnamczyków i Ukraińców) wynikała kluczowa rola w integracji rynku pracy oraz stowarzyszeniowych instytucji etnicznych, powstających w skupiskach migrantów. Proces ten jednak przebiegał w sposób zróżnicowany w zależności od kraju pochodzenia<sup>37</sup>. Należy też podkreślić, że współcześnie tylko trzy grupy etniczne – wietnamska, ukraińska i ormiańska – są zorganizowane. Natomiast w opublikowanych w 2013 r. materiałach z projektu „Polskie Forum Integracyjne” sformułowano tezę, że strategia migracyjna Polski nie wspiera wielokulturowego modelu zachowań migrantów, skłaniając się nawet ku pewnej formie asymilacji<sup>38</sup>.

Podstawy europejskich działań integracyjnych zawarte zostały we Wspólnych Podstawowych Zasadach Integracji przyjętych przez Radę Europejską w 2004r., w opublikowanym listopadzie 2004 r. pierwszym wydaniu „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki”<sup>39</sup>, a w 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła Wspólną Agendę na rzecz Integracji, w 2011 r. Europejską Agendę na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich<sup>40</sup>. W Traktacie lizbońskim znalazł się zapis o ustanowieniu środków zachęcających

<sup>36</sup> A. Grzymała-Kazłowska, *Od adaptacji do integracji. Mechanizmy, uwarunkowania i zróżnicowanie integracji imigrantów zarobkowych w Polsce*, [w:] *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczenia bezrobocia*, red. P. Kaczmarczyk, M. Okólski, Warszawa, 2008, s. 102.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 104–105.

<sup>38</sup> *W poszukiwaniu nowych wzorów...*, s. 15.

<sup>39</sup> Obecnie trzecie wydanie w: [www.ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl\\_12892\\_53982377.pdf](http://www.ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_53982377.pdf) [20.05.2014].

<sup>40</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna na Polski...*, s. 71.

i wspierających działania państw członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich przebywających legalnie na ich terytoriach<sup>41</sup>, ale realizacja integracji pozostała nadal w kompetencji państw UE. Również w ramach Programu sztokholmskiego (2010–2014) podkreślono znaczenie społecznej integracji cudzoziemców jako warunku maksymalizacji korzyści płynących z migracji<sup>42</sup>. W związku z tym docelowo planowane jest wprowadzenie porównywalnych z obywatelami UE praw i obowiązków, w tym szczególnie na rynku pracy dla migrantów oraz wypracowanie europejskich modułów wspierających proces integracji, włączenie cudzoziemców w aktywne uczestnictwo w życiu społecznym kraju przyjmującego.

W dokumencie „Polityka migracyjna Polski” jeden z rozdziałów dotyczył integracji migrantów<sup>43</sup>, w którym dużo miejsca poświęcono rozwiązaniom systemowym i instytucjonalnym. Przedstawiona koncepcja zakłada określanie polityki integracyjnej na poziomie centralnym i prowadzenie działań integracyjnych na szczeblu lokalnym, zwiększenie współpracy ze środowiskami migrantów, popularyzację wiedzy o migrantach w społeczeństwie oraz wykorzystanie środków z Europejskiego funduszu na rzecz integracji obywateli państw trzecich na ten cel, szczególną wagę przywiązując do organizowania i motywowania cudzoziemców do udziału w kursach języka polskiego<sup>44</sup>. Zwrócono też uwagę na rolę, jaką może odegrać drugie pokolenie migrantów z lat 90., które uznano za w pełni zintegrowane, dzięki czemu mogłoby wspomagać nowych migrantów. W rekomendacjach znalazły się m.in. postulaty zwiększenia zakresu współpracy ze środowiskami imigrantów i organizacjami pozarządowymi, zaktywizowanie instytucji rządowych w informowaniu o warunkach legalnej pracy i pobytu w Polsce, rozpoczęcie dyskusji o nadaniu praw wyborczych w wyborach lokalnych, otaczanie migrantów opieką i wprowadzanie w realia środowiskowe, lepsze przygotowanie urzędników i funkcjonariuszy pracujących z cudzoziemcami. Wskazano też na konieczność podjęcia działań w celu budowania dialogu międzykulturowego, uświadamianie znaczenia migracji dla Polski, przeciwdziałanie dyskryminacji, oraz systematycznych badań integracji cudzoziemców<sup>45</sup>.

Powyższe rekomendacje są zbieżne z zasadami europejskimi, lecz bardzo ogólnie sformułowane. W części opisującej stan wyjściowy dla integracji określono Polskę na podstawie badań CBOS jako kraj akceptujący cudzoziemców, gdyż

<sup>41</sup> Wersja skonsolidowana..., art. 79, pkt 4, s. 78.

<sup>42</sup> Analiza programu sztokholmskiego. *Program sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszcza, Centrum Europejskie Natolin, „Materiały Robocze” 2010, nr 2 (16).

<sup>43</sup> Bardzo szczegółowa i krytyczna analiza tej części dokumentu, wraz z opisem procesu jego powstawania zob. M. Pawlak, *Imitacja w tworzeniu polskiej polityki integracji cudzoziemców*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2013, nr 39 (3), s. 97–121.

<sup>44</sup> Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Departament Polityki Migracyjnej, *Polityka migracyjna na Polski...*, s. 74–76.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 75.

większość mieszkańców Polski (62%) opowiada się za przyjmowaniem migrantów w Polsce<sup>46</sup>. Ta ogólnie wyrażona akceptacja zmienia się jednak w przypadku bardziej szczegółowych pytań, gdy do głosu dochodzi obawa o własne miejsce pracy lub uprzedzenia do określonych grup cudzoziemców.

Ostatnie dostępne badania CBOS dotyczące stosunku Polaków do migrantów zarobkowych pochodzą z 2010 r. Zgodnie z nimi liczba osób akceptujących podejmowanie w Polsce pracy przez cudzoziemców jest znacznie wyższa, gdyż 81% wyraża akceptację, z czego 50% opowiedziało się za możliwością podejmowania każdej pracy, a 31% tylko niektórych rodzajów; przeciwnych było 14%, a niezdecydowanych 5%<sup>47</sup>. Jak podkreślono w Komunikacie, jest to znaczna zmiana w stosunku do lat 90. (w 1992 r. „za” było zaledwie 48%, przy czym za każdą pracę jedynie 9%, za niektórymi 39%, a przeciw aż 42% badanych) i niewielki 4% spadek poparcia w stosunku do poprzednich badań w 2008 r. Największą grupę wśród pozytywnie nastawionych stanowią menadżerowie i prywatni przedsiębiorcy, którzy szczególnie dotkliwie odczuli skutki migracji Polaków do państw UE. To pozytywne nastawienie zmieniło się jednak, gdy respondentów zapytano o migrantów z Europy Wschodniej (Białorusinów, Rosjan i Ukraińców). Przede wszystkim uderza bardzo wysoki odsetek osób niemających na ten temat zdania (aż 47%), za niekorzystne zjawisko uważało to 37% respondentów, a tylko 17% za korzystne. W tym przypadku widać pewne poczucie zagrożenia miejsca pracy, gdyż liczba pozytywnych odpowiedzi wzrosła na pytanie o ułatwianie podejmowanie zatrudnienia tym migrantom, w przypadku gdy Polacy nie chcą pracować na danym stanowisku<sup>48</sup>. Wobec zwiększenia się napływu migrantów w ostatnich latach i nowej strategii rządu, dziwi brak bardziej aktualnych badań opinii publicznej, co wydaje się istotną podstawą przy podejmowaniu konkretnych działań i programów.

## Podsumowanie

10 lat po wejściu do UE Polska w dużym stopniu wdrożyła wytyczne i akty prawne w obszarze unijnej polityki migracyjnej, można również wskazać na zbliżanie działań w zakresie integracji cudzoziemców do europejskich standardów. Doceniono też znaczenie migrantów zarobkowych dla wzrostu gospodarczego i innowacyjności gospodarki, a po przejściowych problemach dokonano transpozycji do polskiego ustawodawstwa dyrektywy w sprawie Niebieskiej Karty UE, regulującej migrację wysoko wykwalifikowanych pracowników.

Znacznie gorzej należy ocenić strategię integracyjną. Wprowadzie istnieją wspomniane ogólne wytyczne UE, to jednak każde państwo członkowskie dąży

---

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 71.

<sup>47</sup> CBOS, *Komunikat z badań, Praca cudzoziemców w Polsce*, BS/148/2010, s. 5, [www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_148\\_10.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_148_10.PDF) [3.06.2014].

<sup>48</sup> *Ibidem*, s. 7.

do wypracowania własnego modelu, zgodnego z oczekiwaniami i gotowością partycypacji społeczeństwa, w tym szczególnie na szczeblu lokalnym. Nie wolno też zapominać, że stopień gotowości do integracji jest różnorodny w poszczególnych grupach etnicznych. Ponadto model integracji winien być uzależniony także od struktury społeczności migrantów. Niektóre grupy religijne lub etniczne nie są zainteresowane integracją, czego dowodem stają się postawy społeczności muzułmańskich w niektórych państwach Europy w ostatnich latach. Wzmacnia to z kolei znaczenie partii antyimigracyjnych i ich sukcesy wyborcze. To zjawisko dotyczy państw europejskich, w których najpóźniej od lat 80. prowadzona była polityka integracji, wspierana finansowo i mająca zaplecze w postaci rozbudowanego systemu instytucjonalnego, państw w których są rozwinięte społeczeństwa obywatelskie. Dlatego też w Polsce należy starannie przestudiować sukcesy i porażki różnych koncepcji integracji cudzoziemców w Europie, aby nie przenosić automatycznie rozwiązań i uwzględnić polskie uwarunkowania.

#### **Some Notes on Polish Migration Policy on the Tenth Anniversary of EU Membership**

This article analyses Polish migration and asylum policies and how they conform to EU legislation. Firstly, it focuses on the most important stages of developing these policies in the EU and their legal and institutional implementation in Poland. Secondly, it discusses the current trends of economic migration to Poland, the challenges of migrant integration, and the attitudes of Polish citizens to migrant workers. Finally, it shows how Polish asylum and visa policies, and ways of combatting illegal immigration are in line with EU requirements. The article also shows that in recent years economic migration has been recognised as positively influencing economic growth and innovation, especially when migration of highly qualified workers is regulated. One of the most important challenges for the future is the development of appropriate integration strategies for migrants coming to Poland.

**Key words:** migration policy, asylum policy, integration of migrants, European Union, Poland

Anna Paterek

## **W OBLICZU WYZWAŃ – KSZTAŁTOWANIE NOWEJ AGENDY W POLITYCE IMIGRACYJNEJ I AZYŁOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ**

### **Wprowadzenie**

Europejska polityka migracyjna należy do kompleksowych i dynamicznie rozwijających się obszarów współpracy państw członkowskich. Jednocześnie towarzyszącą jej – zarówno polityczną, jak i naukową debatę – wyznaczają spolaryzowane kontrowersje<sup>1</sup>. Unia Europejska wciąż ma do odegrania istotną rolę w obszarze zarządzania międzynarodową migracją, niemniej zmieniające się uwarunkowania wymagają dostosowywania unijnych strategii dla sprostania przyszłym wyzwaniom. Konieczność wypracowania strategicznych, długofalowych koncepcji w zakresie migracji determinują nowo powstające globalne potrzeby demograficzne, polityczne i gospodarcze, które wpływają na zmianę pozycji Europy w środowisku międzynarodowym. Konsekwencje Arabskiej Wiosny, globalny kryzys gospodarczy, wzrastająca presja migracji na zewnętrznych granicach UE, a także rosnący eurosceptycyzm stawiają przed unijną zdolnością zarządzania polityką imigracyjną i azyłową istotne wyzwania. Ponadto sukces prawicowych i lewicowych populistów w 2014 r. w wyborach do Parlamentu Europejskiego w niektórych państwach członkowskich, przenosi punkt ciężkości debaty wewnątrz krajowej na kwestie ograniczenia migracji, wzmocnienia kontroli granicznych, ograniczenia kompetencji UE bądź całkowitego wyjścia z jej struktur. Tym samym narodowe intere-

---

<sup>1</sup> Por. m.in. *Grenzenloses Europa. Europas Grenzen. Migration, Flucht, Asyl*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2013, nr 47.

sy zyskują przewagę nad ideą wspólnotową i europejską współpracą. Co więcej, w świetle orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>2</sup>, a także Trybunału Sprawiedliwości UE<sup>3</sup> z 2011 r., dotyczących transferów w ramach procedury duńskijskiej, wypracowanie bardziej spójnej polityki azylowej państw członkowskich nabiera jeszcze większego znaczenia<sup>4</sup>.

W tych uwarunkowaniach z jednej strony powróciło pytanie o solidarność w europejskiej polityce migracyjnej w kontekście sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi, z drugiej strony pojawiły się dążenia do jej renacjonalizacji, czego przykładem jest wezwanie w konkluzjach Rady Europejskiej z 23/24 czerwca 2011 r. do zastosowania klauzuli ochronnej, umożliwiającej „wyjątkowe ponowne wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych”<sup>5</sup>. Celem artykułu jest zatem zarysowanie z uwagi na kompleksowość problematyki wybranych aspektów nowej unijnej agendy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w zakresie polityki migracyjnej, kształtowanej w uwarunkowaniach kryzysu finansowego w odpowiedzi na globalne wyzwania. Teza opiera się na przeświadczeniu, że niezależnie od obecnego kryzysu, UE będzie musiała stawić czoła narastającym wyzwaniom demograficznym i wybrać jedną z dwóch możliwości. Jedną jest zamknięcie się przed presją migracyjną i akceptacja jego konsekwencji: stopniowego zanikania Europy w dynamicznie rozwijającym się środowisku międzynarodowym. Drugą: otwarcie się na napływających migrantów i tym samym stworzenie jej szans na rozwój.

## **Wyzwania związane z kształtowaniem wspólnej polityki azylowej i migracyjnej w UE**

Obecną sytuację azylową i migracyjną w państwach członkowskich determinują przedstawione poniżej procesy i wyzwania.

Globalne tendencje demograficzne: aktualna liczba ludności wynosi ok. 7 mld, w porównaniu z 2 mld w 1927 r. i 6 mld w 1999 r. Szacuje się, że w roku 2030 światowa populacja osiągnie 8,3 mld, w 2050 9,3 mld, a 10,1 mld w roku 2100. W wielu państwach wartości szczytowe osiągnięte zostaną wcześniej – w Europie w 2020 r., w Chinach w 2030 r., a w Indiach w 2060 r. W 2050 r. Afryka i Azja będą stanowiły 80% światowej populacji, Europa 8%, co oznacza

<sup>2</sup> M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, sprawa nr 30696/09, z 21 stycznia 2011 r.

<sup>3</sup> C-411/10 i C-493/10, zob.: [www.hfhrpol.waw.pl/uchodzczy/dobre-wyroki/orzeczenie-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-rozporzadzenia-dublin-ii](http://www.hfhrpol.waw.pl/uchodzczy/dobre-wyroki/orzeczenie-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-rozporzadzenia-dublin-ii) [10.05.2014].

<sup>4</sup> Stwierdzono w nich naruszenie praw podstawowych osób ubiegających się o azyl, ze względu na niewydolność postępowania azylowego oraz utrzymujące się zróżnicowane podejście i procedury azylowe w poszczególnych krajach członkowskich (*ibidem*). Zob. szerzej: A. Foryś, *Pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w prawie międzynarodowym i europejskim oraz w wybranych krajach Europy*, [www.isp.org.pl/programy/program-migracji-i-polityki-rozwojowej/projekty/prawnicy-na-rzecz-uchodzcow-v,827.html](http://www.isp.org.pl/programy/program-migracji-i-polityki-rozwojowej/projekty/prawnicy-na-rzecz-uchodzcow-v,827.html), s. 4–8 [10.05.2014].

<sup>5</sup> [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf), s. 8 [10.05.2014].

jej spadek w porównaniu z 22% w 1950 r. Kolejnym wyzwaniem jest starzenie się społeczeństw państw rozwiniętych. W 1950 r. na osobę w podeszłym wieku pracowało 11 osób, w 2010 r. było ich 8, a w 2040 r. – 4. Procesy te mają negatywny wpływ na zwiększenie się wydatków publicznych na służbę zdrowia i emerytury, podatki, a tym samym oddziałują na poczucie międzypokoleniowej solidarności. Z kolei nasilająca się presja migracyjna, szczególnie z Afryki może potencjalnie odegrać pozytywną rolę w „odmłodzeniu” starzejącego się społeczeństwa krajów UE i odwróceniu tej tendencji. Międzynarodowe migracje wzrosły z 156 mln osób w 1990 r. do 214 mln w 2010 r. i 232 mln w 2013 r., co stanowi 3,2% światowej populacji. W 2010 r. 60% międzynarodowych migrantów trafiło do bardziej rozwiniętych regionów, jak Europa i Ameryka Północna. Jednocześnie zwraca się uwagę na zmieniający się charakter migracji. W przeszłości wybór państwa docelowego wiązał się zarówno z uwarunkowaniami historycznymi, jak i kulturową i geograficzną bliskością. Obecnie wybory migracyjne determinują nowe stosunki gospodarcze i partnerstwa strategiczne, o czym świadczy m.in. rosnąca migracja pomiędzy Afryką i Azją. Szacuje się, że jeśli migracja utrzyma się na poziomie z lat 2000–2010, do bardziej rozwiniętych regionów trafi pomiędzy rokiem 2010 a 2050 96 mln migrantów (2,4 mln rocznie). W przypadku braku migracji populacja bardziej rozwiniętych regionów zmniejszy się o 10% w 2050 r., natomiast w mniej rozwiniętych będzie to wartość o 2% większa. Taki scenariusz oznaczałby większy niż oczekiwano współczynnik starzenia się społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych. Jednym z możliwych scenariuszy, jaki bierze się pod uwagę, jest spadek atrakcyjności Europy jako regionu przyjmującego. Jego przyczyny będą wynikać z ekonomicznej niepewności, zaostrzonych kontroli migracyjnych i zmniejszającej się migracji, a także wzrostu atrakcyjności gospodarek wschodzących jako miejsca przeznaczenia migrantów<sup>6</sup>.

Co więcej, według prognoz siła robocza państw członkowskich UE zmniejszy się, stwarzając wyzwanie dla unijnej produkcji i wzrostu gospodarczego. Bez napływu imigrantów pomiędzy rokiem 2010 a 2030, Unia straci 33 mln osób w wieku produkcyjnym (–11%) w porównaniu ze wzrostem o 1,350 mln (+34%) na poziomie światowym<sup>7</sup>. Tendencje te wzmocni radykalny wzrost współczynnika starzenia się społeczeństwa (65+/20–65), który w scenariuszu bez migracji zwiększy się z 28% w 2010 r. do 44% w 2030 r. Będzie to miało konsekwencje w naruszeniu podstaw systemu państwa opiekuńczego oraz poczucia międzypokoleniowej solidarności. Proces starzejącego się potencjału nabywania i posiadania umiejętności będzie prowadził do przesunięcia aktywności z ludzi młodych na

---

<sup>6</sup> *European Report of Development 2013*, [www.erd-report.eu/erd/report\\_2012/documents/FullReportEN.pdf](http://www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/FullReportEN.pdf), s. 80–86 [05.01.2014].

<sup>7</sup> *Suggestions from the Migration Policy Centre for a Post-Stockholm Agenda on Mobility and Migration*, Migration Policy Centre, Florence, 13<sup>th</sup> January 2014, [www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/pdf/0027/organisations/migrationpolicycentre\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/pdf/0027/organisations/migrationpolicycentre_en.pdf), s. 2–3 [10.05.2014].

osoby starsze. W przypadku braku napływu migrantów w okresie 2010–2030 liczba ludności w wieku 20–30 lat zmniejszy się o 25%, a w wieku 60–70 lat wzrośnie o 29%. Ponadto proces „starzenia się umiejętności” będzie wzmacniany przesunięciem wieku emerytalnego w państwach członkowskich w odpowiedzi na problem starzenia się społeczeństwa<sup>8</sup>.

W 2013 r. 4% (20,4 mln) ogólnej liczby ludności UE (503 mln) stanowili obywatele państw trzecich. Spośród 2,1 mln pierwszych pozwoleń pobytowych wydanych w 2012 r., 32% z nich wynikało z integracji rodzin, 23% w celach zarobkowych, 22% w celu podjęcia studiów, 23% z innych powodów (m.in. przyznania międzynarodowej ochrony). Najwięcej pozwoleń otrzymali obywatele Stanów Zjednoczonych (200 tys., 9,5% całkowitej liczby obywateli państw trzecich w UE), następnie Ukrainy, Chin i Indii (około 7,5% w łącznej liczbie zezwoleń w UE, odpowiednio 163 tys., 161 tys., 157 tys.). Znaczną część kart pobytu (od 2,5% do 5% w ogólnej liczby w UE) otrzymali obywatele Maroka (102 tys.), Rosji (66 tys.), Filipin (62 tys.), Turcji (59 tys.) i Brazylii (51 tys.).

Po latach spadku zauważalna jest odwracająca się tendencja w liczbie składanych wniosków o azyl. Ich suma w 2013 r. wzrosła o 100 tys. w porównaniu z rokiem 2012 i wyniosła 434 160. Największą grupę osób ubiegających o azyl stanowili uchodźcy z Syrii (50 470, czyli 12% ogółu aplikujących o azyl). Kolejne kraje pochodzenia to Rosja, Afganistan, Serbia, Pakistan i Kosowo. Spośród osób wnioskujących ochronę w pierwszej instancji otrzymało 112 730, co stanowiło 35% wszystkich decyzji wydanych w pierwszej instancji<sup>9</sup>. Zdecydowana większość spośród 2,3 mln uchodźców z Syrii od czasu wybuchu konfliktu w 2011 r. znalazła schronienie w Libanie, Turcji, Jordanii, Iraku i Egipcie, przy czym 82 730 wystąpiło o azyl w UE.

Mimo trudności z precyzyjnym określeniem skali nielegalnej imigracji, stanowi ona w dalszym ciągu zasadniczy element zjawiska migracji w Unii Europejskiej. W 2013 r. odmowę wjazdu do UE otrzymało 317 840 osób, co oznacza nieznaczny wzrost, o 0,6% w stosunku do 2012 r., przy czym w zdecydowanej większości (61%) dotyczyło to wjazdu do Hiszpanii. Zmniejszyła się liczba zatrzymań wśród imigrantów – w 2013 r. wyniosła ona 386 230 osób (w porównaniu z 433 665 w 2012 r.). W 2013 r. państwa członkowskie odesłały do państw trzecich ok. 166 470 osób. Źródłem informacji o sytuacji na granicach zewnętrznych Unii dla decydentów politycznych państw członkowskich są przede wszystkim kwartalne sprawozdania Frontexu: w 2013 r. (styczeń–wrzesień) na nielegalnym przekraczaniu granic zatrzymano 77 140 osób, przy czym od lipca odnotowano ich znaczny wzrost na wybrzeżu włoskim, spowodowany zaostreniem się konfliktu w Syrii<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 3.

<sup>9</sup> *Piąte sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu (za 2013 r.)*, COM(2014) 288 final, Brussels, 22.05.2014, s. 3–4.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 4–5.

Nielegalna migracja pociąga za sobą wyzwania związane z kryzysami humanitarnymi, funkcjonowaniem szarej strefy i nielegalnego zatrudniania obywateli państwa trzecich w krajach UE. Podstawowym zarzutem w tym obszarze jest brak spójności pomiędzy unijną polityką migracyjną i zatrudnienia, większa koncentracja na zwalczaniu nielegalnej imigracji niż nielegalnego zatrudnienia<sup>11</sup>.

Dostęp do europejskiego systemu azylowego: UE podzieliła swoich sąsiadów na „bezpieczne państwa trzecie”, czyli te, w których gwarantowana jest ochrona uchodźców oraz „bezpieczne kraje pochodzenia azylanta respektujące prawa obywatelskie”. Do tych krajów kierowani są uchodźcy ubiegający się o azyl w UE. Konsekwencją takiego podejścia są nielegalne próby przedostania się uchodźców na teren państw członkowskich, co stwarza problemy humanitarne i utrudnia skuteczne zmniejszenie skali nielegalnej migracji. Jednocześnie postawa państw członkowskich osłabia autorytet UE w kwestii domagania się od innych państw wyższych standardów ochrony uchodźców, bądź przyjęcia uchodźcy pod swoją opiekę.

Rozwojowe implikacje migracji: w ubiegłym dziesięcioleciu kraje rozwijające w coraz większym zakresie były włączane w unijną politykę migracyjną, jednakże bez uwzględniania zarówno konsekwencji migracji, jak i interesów rozwijających się krajów pochodzenia. Postulat cyrkulacji migracji, czyli wielokrotnych, ograniczonych czasowo pobytów, przeciwdziałanie „drenażu mózgów” i ułatwienie powrotu migrantów do krajów ojczystych należą do zadań wymagających wspólnego działania UE i krajów pochodzenia. W 2005 r. UE przyjęła „kompleksowe podejście” włączające kwestie rozwojowe do polityki migracyjnej. Zostało ono rozwinięte w przyjętych przez KE w 2011 r. „Globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności” oraz „Agendzie na rzecz zmian w zakresie polityki rozwojowej”, a także w 2013 r. w komunikacie KE „Maksymalizacja wpływu migracji na rozwój”, które zostały omówione w dalszej części artykułu.

Atrakcyjność państw UE dla migrantów zarobkowych: kryzys finansowy i gospodarczy wpłynął na ograniczoną gotowość państw członkowskich do wypracowywania nowych koncepcji pozyskiwania siły roboczej. Mając na uwadze średnio- i długofalowe zapotrzebowanie na pracowników z państw trzecich, UE powinna podjąć działania regulacyjne tworzące klimat sprzyjający migracji zarobkowej.

Wspólne ramy regulacyjne, tworzące politykę integracyjną: integracja imigrantów nadal jest niemałym wyzwaniem, z którym borykają się państwa przeznaczenia. Mając na uwadze również zróżnicowane podejście i instrumentarium integracyjne w poszczególnych państwach członkowskich, KE dąży do wypracowania wspólnych celów i priorytetów, obowiązujących kraje członkowskie, co pozwoli również na bardziej skuteczne wykorzystanie wspólnotowych instrumentów finansowych.

Od 2008 r. wraz z pogłębianiem się kryzysu strefy euro obserwuje się wzrost stopy bezrobocia w państwach członkowskich oraz spadek poziomu migracji. Imigranci są najbardziej dotkniętą pod względem bezrobocia grupą społeczną (sta-

<sup>11</sup> *Suggestions from the Migration Policy...*, s. 5.

nowią 21,2% ogólnej liczby bezrobotnych, podczas gdy obywatele UE – 9,6%). Bardzo wysoki jest również stopień zagrożenia wykluczeniem społecznym i ubóstwem: pod koniec 2012 r. dotyczyło ono 46,7% populacji migracyjnej. Podczas gdy wzrasta mobilność wewnątrzunijna, imigranci spoza Europy postrzegani są często jako konkurencja dla własnych obywateli. Negatywnym zjawiskiem jest również nasilający się protekcyjizm i nastroje ksenofobiczne w społeczeństwach państw członkowskich.

### **Założenia i priorytety unijnej polityki w obszarze migracji**

Harmonizacja polityk regulujących dostęp obywateli państw trzecich jest konsekwencją rozwoju rynku wewnętrznego UE. Już w Białej Księdze z 1985 r. w sprawie realizacji jednolitego rynku wewnętrznego Komisja Europejska zwróciła uwagę na potrzebę koordynacji polityki azylowej i wizowej państw członkowskich z uwagi na odejście od kontroli na granicach wewnętrznych Wspólnot<sup>12</sup>. Traktat z Lizbony zamykał pewien etap ewolucji współpracy w zakresie migracji, zapoczątkowanej międzyrządowymi porozumieniami (Schengen i Dublin), obejmujący początkowo politykę wizową (Traktat z Maastricht), następnie azyłową i prawo imigracyjne (Traktat z Amsterdamu) w ramach wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W myśl traktatu lizbońskiego, UE nadal będzie rozwijać wspólną politykę w zakresie azylu oraz ochrony uzupełniającej (art. 63), zgodnie z postanowieniami Konwencji genewskiej. Nielegalne migracje są szczególnie problemem dla państw posiadających zewnętrzną granicę UE, dlatego też w art. 63 zawarto zapis o zasadzie wzajemnej solidarności w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom migracji, w przypadku wzmożonego napływu obywateli państw trzecich do jednego lub kilku państw członkowskich, z którym nie będą one mogły sobie same poradzić. Za cel wspólnej polityki migracyjnej uznano skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, przebywających legalnie w państwach członkowskich, zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi, a także wzmocnienie ich zwalczanie. Traktat z Lizbony nie ingeruje w kompetencje krajów członkowskich dotyczące regulowania wielkości napływu obywateli państw trzecich na ich terytorium w celach zarobkowych. Wprowadza natomiast głosowanie większością kwalifikowaną przy podejmowaniu decyzji w zakresie polityki migracyjnej.

W listopadzie 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności” GPM (Global Approach to Migration, GAM)<sup>13</sup>. Był on reakcją na wyzwania, które przerosły zdolności ab-

<sup>12</sup> [www.europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com1985\\_0310\\_f\\_en.pdf](http://www.europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf) [10.05.2014].

<sup>13</sup> *Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM (2011) 743, wersja ostateczna, [www.polskawue.gov.pl/files/polska\\_w\\_ue/Polska\\_a\\_polityki\\_UE/PWBis/Komunikat\\_KE\\_Globalne\\_podejscie\\_do\\_kwestii\\_migracji\\_i\\_mobilnosci.pdf](http://www.polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Polska_a_polityki_UE/PWBis/Komunikat_KE_Globalne_podejscie_do_kwestii_migracji_i_mobilnosci.pdf) [10.05.2014].

sorpcyjne państw członkowskich regionu śródziemnomorskiego w obliczu konsekwencji Arabskiej Wiosny. Nowe podejście obejmuje cztery priorytetowe obszary: zarządzanie migracją i mobilnością, wsparcie walki z nielegalną imigracją, ochronę międzynarodową i politykę azylową oraz optymalizację wpływu migracji i mobilności na rozwój<sup>14</sup>. GPMM kładzie nacisk na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej UE, współpracę z państwami trzecimi, w tym szczególnie rozwój partnerstw na rzecz mobilności w bliskim sąsiedztwie UE, a także ukierunkowany dialog w obszarze migracji z innymi regionami (m.in. w ramach wspólnej strategii UE-Afryka, istniejących procesów subregionalnych, jak proces z Rabatu, praski czy budapeszteński, czy dialogu UE-AKP)<sup>15</sup>.

Partnerstwa na rzecz mobilności obejmują łączenie umów o readmisji z umowami o ułatwieniach wizowych. Wzmocnieniu ram regulujących politykę azylową i zdolności w zakresie ochrony w krajach partnerskich służyć mają regionalne programy ochrony (np. obejmujący Egipt, Tunezję i Libię), utrudniające jednocześnie dostęp uchodźców do państw członkowskich UE. GPMM zapowiada również działania na rzecz organizacji i ułatwiania legalnej migracji oraz mobilności. Wyrazem tej polityki jest m.in. dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE, mająca służyć zwiększeniu napływu wysoko wykwalifikowanej siły roboczej.

Mając na uwadze wpływ migracji i mobilności na rozwój, nowe podejście kładzie nacisk na wypracowywanie wspólnych rozwiązań w ramach partnerstw z państwami trzecimi oraz wsparcie na rzecz budowania ich zdolności, które pozwolą na przeciwdziałanie takim zjawiskom jak drenaż mózgów, koszty społeczne migracji, uzależnienie od zagranicznych rynków pracy. Ponadto włączenie kwestii migracji do koncepcji rozwoju wymaga jej uwzględnienia przy realizacji polityk sektorowych, przede wszystkim rolnictwa, opieki zdrowotnej, edukacji. Wynika to z podstawowego założenia o wpływie migracji na rozwój państw trzecich, reagowaniu na zmieniające się potrzeby krajów partnerskich, a także w coraz większym stopniu uświadamianą koniecznością promowania „zarządzania migracją z perspektywy rozwoju na wszelkich poziomach”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> A. Weinar, *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*, Research Report Background paper EU-US Immigration Systems, February 2011, [www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EUCooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf](http://www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EUCooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf) [15.05.2014].

<sup>15</sup> Kraje południowego regionu Morza Śródziemnego (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia i Egipt) oraz Partnerstwa Wschodniego (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan). Proces z Rabatu – program regionalny obejmuje UE i 27 państw Afryki Zachodniej, Północnej i Środkowej. Proces praski – UE i 19 państw na wschodzie (Bałkany Zachodnie, Europa Wschodnia, Rosja, Azja Środkowa, Południowy Kaukaz i Turcja). UE-AKP – forum konsultacyjne skupiające 50 państw i 10 organizacji międzynarodowych, w tym Chiny, Bangladesz, Pakistan, Afganistan, Iran, Irak, Syria, Turcja, kraje Azji Środkowej. *Globalne podejście...*, s. 8–13.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 21–22.

W perspektywie spotkania na wysokim szczeblu w ramach dialogu ONZ, poświęconemu postmilenijnej agendzie w obszarze migracji i rozwoju, które odbyło się 3–4 października 2013 r., KE opublikowała w maju 2013 r. komunikat zatytułowany „Maksymalizacja wpływu migracji na rozwój”<sup>17</sup>. Powiązanie kwestii migracji i rozwoju włączone zostało zarówno do czterech priorytetowych obszarów omówionego wyżej globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności, tworzącego nadrzędne ramy polityki migracyjnej UE, jak i założeń Agendy na rzecz zmian, unijnej strategii w dziedzinie rozwoju z 2011 r. KE podkreśliła, że „punkt widzenia migrantów jest zasadniczym elementem unijnego GPMM, a lepsza ochrona przysługujących im praw człowieka to priorytet wszelkich działań UE w dziedzinie migracji i rozwoju”<sup>18</sup>. Do najważniejszych aspektów wspólnego stanowiska UE i jej państw członkowskich na rzecz zacieśniania współpracy zaliczono m.in.:

- potrzebę szerszego spojrzenia na związek pomiędzy migracją a rozwojem, uwzględniającego m.in. zjawisko migracji w krajach rozwijających się, stymulującą rolę mobilności w procesach rozwojowych, przymusową migrację, wpływ zmian klimatu i degradacji środowiska naturalnego na migrację i mobilność, szanse i zarazem wyzwania jakie pociąga za sobą migracja dla rozwoju<sup>19</sup>;
- poszanowanie praw imigrantów i uchodźców m.in. poprzez zwalczanie rasizmu, ksenofobii i dyskryminacji migrantów, promowanie polityki integracyjnej, propagowanie wysokich standardów ochrony praw człowieka w unijnej zewnętrznej polityce migracyjnej;
- działania na rzecz legalnej i bezpiecznej migracji, m.in. uruchomienie w 2011 r. portalu UE poświęconego imigracji, zamiar stworzenia centrów zasobów w zakresie migracji i mobilności w krajach partnerskich; wsparcie krajów rozwijających się w osiąganiu zdolności w zakresie zarządzania migracją zorganizowaną, legalną i bezpieczną, zwalczanie handlu ludźmi;
- zacieśnianie partnerstwa i współpracy w dziedzinie migracji międzynarodowej, włączenie kwestii migracji do polityki na rzecz rozwoju – regionalne i dwustronne fora dialogu, rozwijanie partnerstwa na rzecz mobilności i wspólnych programów w obszarze migracji i mobilności, powiązanie zawierania umów o ułatwieniach wizowych wraz z umowami o readmisji;
- włączenie kwestii emigracji i imigracji do strategii rozwoju jako pierwszy krok do maksymalizacji potencjału rozwojowego migracji i mobilności; przełożenie wiedzy na wytyczne operacyjne, wykorzystanie profili migracyjnych przy programowaniu działań w dziedzinie rozwoju pozwalające na opracowanie porównywalnych danych i sformułowanie wytycznych w ob-

---

<sup>17</sup> [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282013%290292/\\_com\\_com%282013%290292\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282013%290292/_com_com%282013%290292_pl.pdf) [15.05.2014].

<sup>18</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>19</sup> *Ibidem*, s. 3–4.

szarze polityki w zakresie migracji. Kluczowe znaczenie spójności polityki na rzecz rozwoju w dziedzinie migracji, jej realizowanie na wszystkich istotnych szczeblach, wzrost znaczenia władz lokalnych w tym zakresie;

- Komisja zapowiedziała w kontekście unijnej polityki rozwoju rozszerzenie działań w obszarze migracji o przepływy emigrantów pomiędzy krajami Południa, promowanie spójności pomiędzy krajową polityką zatrudnienia a aktywną migracją pracowników, by zwiększyć korzyści i zmniejszyć koszty z migracji i mobilności w krajach rozwijających się; podjęcie działań dla pełnego włączenia przymusowej migracji do kwestii związku między migracją a rozwojem, zapewnienie włączenia uchodźców do długoterminowego planowania w dziedzinie rozwoju, badania związków między mobilnością a rozwojem, zmianami klimatu, degradacją środowiska i migracją; włączanie problematyki migracji do strategii rozwoju, ukierunkowane podejście na migrantów, sprawne zarządzanie migracją i zacieśnianie współpracy w krajach rozwijających się i między nimi<sup>20</sup>.

Reasumując, KE wezwała

[...] wszystkie agencje i organizacje międzynarodowe działające w dziedzinie migracji i rozwoju do przyjęcia bardziej spójnego, wszechstronnego i skoordynowanego podejścia na skalę światową. Jest to niezbędne w celu umożliwienia społeczności międzynarodowej wykorzystania szans związanych z migracją międzynarodową oraz stawienia czoła wyzwaniom w tej dziedzinie. W dzisiejszym zglobalizowanym świecie wszystkie kraje stoją przed podobnymi wyzwaniami, również w odniesieniu do migracji i rozwoju. Kraje te podejść jednak do tej sytuacji w różny sposób ze względu na swoje różne priorytety, wielkość oraz charakterystykę demograficzną i ekonomiczną. Niezbędna jest zatem międzynarodowa współpraca, aby osoby przemieszczające się w poszukiwaniu lepszego życia mogły w pełni korzystać ze swoich praw w bezpiecznych warunkach [...]. Do czynników napędzających mobilność w przyszłości należeć będą m.in. przenoszenie się ośrodków światowego bogactwa, regionalna i światowa integracja gospodarcza, a także degradacja środowiska naturalnego w wyniku zmian klimatu. Aby zatem podejście do kwestii rozwoju odpowiadało potrzebom XXI w., musi ono w pełni uwzględniać rolę migracji i mobilności jako czynników wspomagających rozwój, a także uznawać kluczowe znaczenie efektywnego zarządzania migracją w zmniejszaniu jej ewentualnego ujemnego wpływu<sup>21</sup>.

Fala emigracji ostatnich lat ożywiła problem solidarności w europejskiej polityce migracyjnej, rozumianej jako sprawiedliwy podział odpowiedzialności związany z jej wdrażaniem. W konkluzjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 8 marca 2012 r. zaproponowano szereg instrumentów, mających wzmocnić ducha solidarności z państwami członkowskimi, których systemy azylowe są szczególnie obciążone. Podkreślono m.in. potrzebę ściślejszej współpracy oraz koordynacji systemów migracyjnych państw członkowskich, a także opracowania mechanizmu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego przy współpracy i koordynacji Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i Fronteksu. Zapowiedziano zwiększenie środków

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 12–15.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 15–16.

w ramach nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, by tym samym zagwarantować solidarność finansową, która pozwoli na właściwe reagowanie w sytuacjach kryzysowych; programy przesiedleń (relokacji wewnątrzunijnej) w celu odciążenia krajów docelowych i tranzytowych, a także wspólne rozpatrywanie wniosków o azyl<sup>22</sup>.

Polityczne ramy dla wspólnej polityki migracyjnej i azylowej UE wyznacza przyjęty w 2009 r. Program sztokholmski<sup>23</sup>. Określa on cztery priorytetowe obszary współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2010–2014 (ochrona praw podstawowych, ustanowienie europejskiej przestrzeni sądowej, strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, granice zewnętrzne, migracja i azyl). Program ustanawia bardziej sprawne mechanizmy zarządzania migracją, adekwatnej do gospodarczych i demograficznych potrzeb państw członkowskich, zakłada kształtowanie polityki azylowej w myśl założeń Europejskiego paktu o migracji i azylu z 2008 r.<sup>24</sup> w kierunku stworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, jak również wzmocnienie instrumentów ochrony granic zewnętrznych w celu ograniczenia nielegalnej migracji. Program podkreśla również zewnętrzny wymiar europejskiej polityki spraw wewnętrznych, w tym głównie wysiłki na rzecz budowy oraz wzmocnienia dialogu i partnerstwa z państwami trzecimi, ukierunkowanych przede wszystkim na kontrolowanie nielegalnej migracji przez zapewnienie, że nielegalni imigranci powrócą do krajów pochodzenia lub do krajów tranzytu.

### **Realizacja unijnej polityki migracyjnej w świetle piątego rocznego sprawozdania Komisji Europejskiej na temat migracji i azylu za rok 2013<sup>25</sup>**

W opublikowanym w maju 2014 r. komunikacie na temat sytuacji migracyjnej i azylowej w 2013 r., Komisja zwraca uwagę na wzmagające się czynniki warunkujące podjęcie na poziomie wspólnotowym działań wspierających państwa członkowskie w reagowaniu na presję migracyjną, kładąc nacisk na pełne poszanowanie praw podstawowych migrantów. Znacznemu wzrostowi wniosków o azyl w porównaniu z poprzednimi latami towarzyszy powiększająca się liczba osób nielegalnie przekraczających zewnętrzną granicę UE. Tragiczne konsekwencje zatonięcia u wybrzeży wyspy Lampedusa w październiku 2013 r. łodzi z ok. 500 migrantami na pokładzie<sup>26</sup>, stanowiło kolejną przesłankę do podjęcia zdecydowanych działań na poziomie wspólnotowym. Szacuje się, że w 2013 r. drogą morską do Europy

<sup>22</sup> [www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%207485%202012%20INIT](http://www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%207485%202012%20INIT) [10.05.2014].

<sup>23</sup> *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* (2010/C 115/01), [www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/\\_public/bip/prawo\\_eu/ue2/program-sztokholmski.pdf](http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawo_eu/ue2/program-sztokholmski.pdf) [10.05.2014]; *Program sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczak, Warszawa 2010, [www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN\\_MatRob\\_16.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN_MatRob_16.pdf) [10.05.2014].

<sup>24</sup> [www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2013440%202008%20INIT](http://www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2013440%202008%20INIT) [10.05.2014].

<sup>25</sup> *Piąte sprawozdanie...*, s. 2.

<sup>26</sup> Śmierć poniosło ponad 360 osób.

przybyło ok. 40 tys. uchodźców, z czego co najmniej 600 poniosło śmierć u brzegów UE<sup>27</sup>. By zapobiec takim tragediom powołana została specjalna Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa (*Task Force Mittelmeer*, TFM). W przedstawionym w grudniu 2013 r. raporcie z prac grupy wskazano główne obszary działania, mające na celu zintegrowane podejście obejmujące cały region Morza Śródziemnego<sup>28</sup>:

- 1) działania prowadzone we współpracy z państwami trzecimi, ukierunkowane na pomoc krajom pochodzenia i tranzytu oraz wzmocniony dialog w myśl globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności (m.in. partnerstwa na rzecz mobilności);
- 2) ustanowienie bądź wzmocnienie regionalnych programów ochrony (m.in. kraje Afryki Północnej i Rogu Afryki, Liban, Jordania, Irak), położenie nacisku na intensyfikację działań w dziedzinie przesiedleń i ochronie regionalnej, wzmocnienie legalnych dróg wjazdu na terytorium UE;
- 3) zwalczanie nielegalnego handlu, przemytu i przestępczości zorganizowanej poprzez m.in. opracowanie nowych inicjatyw we współpracy z państwami trzecimi, Fronteksem, Europolem, EASO i Interpolem, a także wykorzystanie instrumentów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do celów przeciwdziałania aktywności grup przestępczych w państwach trzecich;
- 4) poprawa ochrony granic przede wszystkim poprzez wzmocnienie koordynacyjnych i operacyjnych zdolności Fronteksu do kontroli granic morskich, a także współpracy operacyjnej z EASO oraz Europejskim Systemem Ochrony Granic (EUROSUR)<sup>29</sup>;
- 5) udzielanie państwom poddanym silnej presji migracyjnej pomocy operacyjnej i zagwarantowanie solidarności z nimi<sup>30</sup>.

Wzmocnieniu finansowej solidarności państw członkowskich służy przede wszystkim zapewnienie finansowania UE w dziedzinie azylu, migracji i integracji w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020. W marcu 2014 r. PE zatwierdził rozporządzenie powołujące dwa nowe instrumenty finansowe Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

---

<sup>27</sup> *Piąte sprawozdanie...*, s. 2.

<sup>28</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej*, COM (2013) 869 final, 04.12.2013, Brussels, [www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282013%290869\\_/com\\_com%282013%290869\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meet-docs/2009_2014/documents/com/com_com%282013%290869_/com_com%282013%290869_pl.pdf) [20.05.2014].

<sup>29</sup> Do jego zadań należą m.in. wymiana informacji oraz danych wywiadowczych, ścisła współpraca instytucjonalna na poziomie krajowym i unijnym, stosowanie nowoczesnych technologii nadzoru, łączących dane z systemów zgłaszania statków i obrazów satelitarnych.

<sup>30</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy...*, s. 3–24.



W reakcji na tragedię u brzegów Lampedusy w ramach środków nadzwyczajnych władze włoskie otrzymały szczególne wsparcie, mające zwiększyć ich zdolność do zarządzania przepływami migracyjnym na szlaku śródziemnomorskim. W tym celu dodatkowy budżet w wysokości 7,9 mln euro wyposażony został Frontex. Włoski system azylowy zasilony został nadzwyczajnym finansowaniem na łączną kwotę 23 mln euro: z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, Funduszu Granic Zewnętrznych i Funduszu Powrotów Imigrantów<sup>31</sup>.

W odpowiedzi na migracyjne wyzwania kryzysu syryjskiego w 2013 r. wsparcie z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na kwotę 36,34 mln euro otrzymały Niemcy, Francja, Węgry, Malta, Holandia, Cypr, Bułgaria i Grecja. Wsparcie greckiego systemu azylowego w latach 2011–2013 obejmowało 97,88 mln euro w ramach Funduszu Powrotów Imigrantów, niemal 130 mln euro z Funduszu Granic Zewnętrznych i 23,97 mln euro z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. W 2013 r. do dyspozycji Grecji postawiono łącznie 82,7 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, Funduszu Powrotów Imigrantów i Funduszu Granic Zewnętrznych. Z uwagi na niewydolność systemu azylowego w Grecji wdrażana jest reforma mająca na celu jego usprawnienie. Plan w tym zakresie przedstawiony w styczniu 2013 r. „stanowi obecnie punkt odniesienia na poziomie UE w dziedzinie reagowania na nadzwyczajne presje migracyjne i braki systemowe”<sup>32</sup>. Podobnie podejmowane są działania zmierzające do udoskonalenia cypryjskiego systemu azylowego, głównie rozbudowy ośrodków otwartych i poprawy warunków obywateli państw trzecich<sup>33</sup>. Wsparcie Bułgarii w zarządzaniu migracją na granicy bułgarsko-tureckiej koncentruje się przede wszystkim na dwóch problematycznych obszarach: zdolności do przyjmowania i potencjale ośrodków recepcyjnych oraz zdolności do rozpatrzenia dużej liczby wniosków. W tym celu Bułgaria i EASO podpisały plan operacyjny obowiązujący do września 2014 r. (zakładający m.in. pomoc ekspercką oraz 5,65 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców dla powiększenia i wzmocnienia zdolności recepcyjnej). Z kolei wsparciu bułgarskiej straży granicznej m.in. w identyfikowaniu i rejestrowaniu nowo przybyłych, poprawę możliwości kwatrowania, pokrycie kosztów międzynarodowego transportu migrantów służą środki przyznane z Funduszu Granic Zewnętrznych (2,4 mln euro)<sup>34</sup>. Wprowadzenie dobrowolnego, stałego programu relokacji<sup>35</sup> jako kluczowego instrumentu realizacji

---

<sup>31</sup> *Piąte sprawozdanie...*, s. 6.

<sup>32</sup> *Ibidem*.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 7.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> „Relokacja polega na przenoszeniu osób korzystających z ochrony międzynarodowej bądź ubiegających się o nią z jednego państwa członkowskiego do drugiego, przy czym to docelowe państwo członkowskie przejmuje odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku i środki integracyjne”. Komisja stworzyła możliwość współfinansowania tego typu działań w ramach istniejących funduszy, a także uruchomiła program pilotażowy dot. relokacji z Malty EUREMA, w ramach którego w okresie 2009–2011 przesiedlono 227 osób korzystających z ochrony międzynarodowej Malty do 6 innych państw członkowskich”; [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282011%290835/\\_com\\_com%282011%290835\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290835/_com_com%282011%290835_pl.pdf), s. 8 [10.05.2014].

idei solidarności, w myśl opublikowanej przez KE w grudniu 2011 r. „Agendy UE na rzecz lepszego podziału odpowiedzialności i większego wzajemnego zaufania”, budzi w dalszym ciągu sprzeciw większości państw członkowskich. Wypracowaniu kompromisu w tej kwestii służy zorganizowane z inicjatywy KE forum z udziałem państw członkowskich, pierwsze tego rodzaju spotkanie miało miejsce 25 września 2013 r.

W 2013 r. podjęto dalsze inicjatywy związane z kształtowaniem wspólnego europejskiego systemu azylowego, zapowiedzianego już w konkluzjach Rady Europejskiej z Tampere w 1999 r. Ma on stworzyć podstawy dla wzajemnej solidarności państw członkowskich w reagowaniu na potrzeby humanitarne, jak i zagwarantować zachowanie zasady braku odrzucenia. Wspólny europejski system azylowy oparty jest na trzech komponentach: jednolitych zasadach regulujących odpowiedzialność danego państwa za rozpatrzenie wniosku o azyl; harmonizacji państwowych porządków prawnych w zakresie azylu w celu ich stopniowego uwspólnotowania i regulacja podziału obciążeń pomiędzy państwami członkowskimi. Harmonizacja prawa azylowego ma przebiegać dwoma etapami: w pierwszym należy stworzyć obowiązujące wspólne standardy minimalne, co pozwoli w drugiej fazie na ukształtowanie unijnego obszaru o jednolitych procedurach i standardach postępowania azylowego. Program sztokholmski przewidywał zakończenie drugiego etapu i tym samym powstanie wspólnego europejskiego systemu azylowego do 2012 r. Ustanowiony w czerwcu 2010 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) miał wypełnić lukę w obszarze wciąż istniejących różnic w systemie prawnej ochrony uchodźców w państwach członkowskich. Do jego głównych zadań należy zatem koordynacja operacyjnej współpracy pomiędzy nimi, wspieranie harmonizacji decyzji na poziomie UE (m.in. poprzez tzw. podejście sieciowe, tworząc sieci ekspertów w celu wymiany informacji), oraz pomoc w podnoszeniu jakości procedur azylowych (głównie w zakresie dostępu do ochrony, przesłuchania, oceny dowodów, poszukiwania członków rodziny).

Wśród nowych instrumentów azylowych, których jednolite wdrażanie uznano za unijny priorytet w nadchodzących latach, wymienić należy przyjęte 26 czerwca 2013 r. przekształcone rozporządzenie dublińskie (Dublin III), rozporządzenie o Eurodac oraz przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i dyrektywy w sprawie procedur azylowych<sup>36</sup>. Rozporządzenie dublińskie m.in. nakłada na państwo członkowskie, które skierowało wniosek o przyjęcie wnioskodawcy, obowiązek powiadomienia go o decyzji o przekazaniu jej do odpowiedzialnego państwa członkowskiego (przejęcie lub wtórne przejęcie), bądź o nierozpatrywaniu jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W decyzji tej muszą zostać zawarte dostępne środki zaskarżenia. Państwa członkowskie mają również zadbać o to, by decyzja zawierała informacje na temat osób lub podmiotów, które

---

<sup>36</sup> Rozporządzenie UE nr 603/2013, Dz.U. L 180, 29.06.2013, s. 1; Dyrektywa 2013/33/UE, Dz.U. L 180, 29.06.2013, s. 96; Dyrektywa 2013/32/UE, Dz.U. L 180, 29.06.2013, s. 60.

mogą udzielić wnioskującej osobie pomocy prawnej<sup>37</sup>. Konieczność modyfikacji systemu dublińskiego wiązała się z problemem przeforsowania presją migracyjną krajów granicznych i tranzytu, na który zwróciły uwagę orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości z 2011 r., wskazując na „systematyczne braki” w procedurach azylowych i regułach dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>38</sup>.

Istotą systemu Euradoc jest tworzenie bazy danych daktyloskopijnych, pomocnych w ustaleniu odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za rozpatrywanie wniosków o ochronę międzynarodową. Kontrowersyjną kwestią w trakcie prac nad zmienionym rozporządzeniem był dostęp organów ścigania państw członkowskich<sup>39</sup> oraz Europolu do bazy Eurodac. Jego warunki w odniesieniu do wyznaczonych instytucji reguluje art. 20 zmienionego rozporządzenia. Możliwość przedłożenia wniosku o „przeszukanie na podstawie danych daktyloskopijnych” z systemem Eurodac może nastąpić wyłącznie w sytuacji wykorzystania krajowych baz daktyloskopijnych, a także systemów daktyloskopijnych wszystkich innych państw członkowskich oraz wizowego systemu informacyjnego. Dodatkowo muszą zostać spełnione łącznie trzy warunki: występowanie nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego, dokonanie porównania jest „niezbędne w konkretnej sprawie i przyczyni się do zapobiegania, wykrywania lub ścigania wszelkich odnośnych przestępstw”. Od podobnych kryteriów uzależniono dostęp Europolu do systemu Eurodac. Może on przedkładać umotywowane wnioski o porównanie danych daktyloskopijnych w ramach swojego mandatu i dla realizacji swoich zadań, gdy wyczerpane zostały wszystkie inne możliwości dla ustalenia tożsamości osoby, której te dane dotyczą<sup>40</sup>.

Nowa dyrektywa ustanawiająca wspólne normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, przyjęta 26 czerwca 2013 r., wprowadza m.in. obowiązek udzielenia informacji, zapewnienie dostępu doradców i przedstawicieli UNHCR do ośrodków dla cudzoziemców, określa przesłanki zatrzymania i zasady udzielania pomocy prawnej dla osób zatrzymanych, dostęp do systemu kształcenia dla małoletnich, na podobnych warunkach dla własnych obywateli, dostęp do rynku pracy ograniczony został m.in. względami polityki rynku pracy, ze względu na które państwa mogą przyznać pierwszeństwo obywatelom Unii lub legalnie przebywającym obywatelom państw trzecich, zasady dotyczące otrzymywania, ograniczania bądź cofania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Art. 26, ust. 1 i 2, Rozporządzenie (UE) nr 604/2013.

<sup>38</sup> ETPCz orzeczenia C-411/10 i C-493/10, TSUE, sprawa nr 30696/09.

<sup>39</sup> Organy odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom, ich wykrywanie i ściganie. Art. 5 ust. 1–3, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:PL:PDF).

<sup>40</sup> Art. 20 i 21, *ibidem*.

<sup>41</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:PL:PDF) [10.05.2014].

Z kolei nowa dyrektywa w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej<sup>42</sup> poszerza gwarancje proceduralne w postępowaniu azylowym, m.in. określa warunki bezpłatnego udzielania informacji prawnych i proceduralnych oraz bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej, gwarantuje dostęp do informacji prawnej w pierwszej instancji, prawo do bycia reprezentowanym w postępowaniu odwoławczym, prawo do kontroli sądowej decyzji o odmowie przyznania pomocy prawnej ze względu na brak szans powodzenia<sup>43</sup>. Procedura ma polepszyć skuteczność postępowania azylowego oraz przyspieszyć jego realizację. Państwa zobowiązały się do zakończenia procedury rozpatrzenia wniosku w ciągu sześciu miesięcy od jego złożenia, choć dopuszcza się jego przedłużenie o kolejne dziewięć miesięcy w przypadku złożonych kwestii faktycznych lub prawnych, zbyt dużej liczby wniosków oraz niewywiązania się wnioskodawcy z ciążących na nim obowiązków. Wyjątkowo dopuszcza się „w należycie uzasadnionych okolicznościach” przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku o kolejne trzy miesiące<sup>44</sup>. Opierający się m.in. na omówionych podstawach prawnych, wspólny europejski system azylowy w przekonaniu Komisji „zapewni lepszy dostęp do procedury azylowej osobom ubiegającym się o ochronę, umożliwi sprawiedliwsze i szybsze podejmowanie decyzji w sprawie udzielenia azylu, podniesie jakość tych decyzji oraz zagwarantuje godne warunki osobom, które ubiegają się o azyl i którym przyznano ochronę międzynarodową w UE”<sup>45</sup>.

Wyrazem realizacji założeń nowego podejścia GPMM, a także włączenia problemu przymusowej migracji do programu działań w dziedzinie rozwoju i migracji są inicjowane przez KE regionalne programy ochrony i przesiedlenia. Zwłaszcza te ostatnie są postrzegane jako wyraz solidarności między państwami członkowskimi UE wobec państw trzecich, w których przebywają duże społeczności uchodźców. W 2014 r. zapowiedziano zakończenie przygotowań do uruchomienia regionalnego programu rozwoju i ochrony na Bliskim Wschodzie.

Walka z nielegalną imigracją stanowi w obliczu olbrzymiej presji migracyjnej punkt ciężkości obecnej polityki migracyjnej UE. Na pierwszym planie unijnej aktywności znajduje się zatem eliminowanie handlu ludźmi<sup>46</sup>, pogłębianie integracji w obszarze kontroli granicznych (Kodeks z Schengen), wzmocniona współ-

---

<sup>42</sup> Dyrektywa 2013/32/UE.

<sup>43</sup> Niemniej obowiązek udzielania informacji prawnej następuje na wniosek wnioskodawcy, nie obejmuje także wszystkich postępowań (np. postępowania o cofnięcie ochrony międzynarodowej Zob. szerzej: A. Forys, *op. cit.*, s. 14–15).

<sup>44</sup> Art. 31, [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:PL:PDF) [10.05.2014].

<sup>45</sup> *Piąte sprawozdanie...*, s. 5.

<sup>46</sup> W opublikowanym przez KE w 2013 r. pierwszym sprawozdaniu dot. handlu ludźmi na poziomie UE w latach 2008–2010 ofiarami lub domniemanymi ofiarami tego procederu w UE były 23 632 osoby (80% kobiety i dziewczęta). W większości obejmował on wykorzystanie seksualne (62%), pracę przymusową (25%), a także inne formy, w tym usuwanie organów, na potrzeby działalności przestępczej lub handel dziećmi (14%). *Ibidem*, s. 9.

praca służb bezpieczeństwa państw członkowskich, jak i współpraca z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów. Istotnym elementem tej strategii są zatem porozumienia o readmisji powiązane z umowami o ułatwieniach wizowych. W kwestii postępów reagowania na presję migracyjną KE wskazała przede wszystkim na:

- podpisanie nowych umów o readmisji (z Armenią, Republiką Zielonego Przylądka, Turcją), wdrażanie umów o readmisję z Armenią, Azerbejdżanem, rozpoczęcie negocjacji z Białorusią;
- pogłębienie wspólnych działań w obszarze polityki powrotów, koordynowanych i finansowanych przez Frontex. W marcu 2014 r. KE przedstawiła komunikat w sprawie polityki UE w zakresie powrotów<sup>47</sup>, m.in. prezentujący koncepcje przyszłych inicjatyw (w zakresie zarówno dobrowolnych, jak i przymusowych powrotów). Jednocześnie wezwała państwa członkowskie do przyjęcia „Podręcznika dotyczącego powrotów”, zawierającego wytyczne dla właściwych w tej kwestii organów krajowych, do usprawnienia wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w celu zapewnienia bardziej zharmonizowanego monitorowania, a także wykorzystania jako płaszczyzny współpracy Europejskiej Sieci Migracyjnej;
- stopień wprowadzenia dyrektywy w sprawie kar dla pracodawców zatrudniających nielegalnych migrantów z 2009 r.<sup>48</sup> Komisja zwróciła uwagę przede wszystkim na istotne braki związane z wdrożeniem środków ochrony nielegalnych imigrantów, szczególnie w kwestii prawa występowania z roszczeniem przeciwko pracodawcy, istnieniem skutecznych mechanizmów umożliwiających występowanie z takimi roszczeniami oraz pomocy prawnej w tym zakresie. Między państwami członkowskimi występują również poważne różnice w egzekwowaniu zakazu nielegalnego zatrudniania<sup>49</sup>.

W związku z utrzymującą się presją migracyjną na zewnętrznych granicach UE podjęto działania mające na celu podniesienie efektywności utworzonej w 2004 r. agencji Frontex. Dla wzmocnienia jej zdolności operacyjnych w październiku 2011 r. przyjęte zostały zmiany w rozporządzeniu regulującym działalność Fronteksu. Wśród najważniejszych instrumentów mających pozwolić na szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe i sprostanie pojawiającym się wyzwaniom rozporządzenie przyznawało agencji: możliwość nabywania sprzętu technicznego, wyposażenie agencji w kompetencje dotyczące przetwarzania danych osobowych podejrzanych o przestępstwa o charakterze transgranicznym oraz nielegalne działania migracyjne, państwa członkowskie zostały zobowiązane do oddelegowania do dyspozycji agencji funkcjonariuszy straży granicznej (minimalne kontyngenty), a także wyposażenia. Na wniosek państwa członkowskiego Frontex może koordynować działania w obszarze przymusowych przesiedleń oraz powro-

<sup>47</sup> [www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0199:FIN:PL:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0199:FIN:PL:PDF) [10.05.2014].

<sup>48</sup> COM (2014) 286, 22.05.2014.

<sup>49</sup> *Piąte sprawozdanie...*, s. 10–11.

tów nielegalnych migrantów, bądź organizować wspólne przesiedlenia w ramach państw członkowskich. Mając na uwadze szczególnie narażone granice morskie, celem Fronteksu jest zarówno zapobieganie nielegalnemu przedostawianiu się, jak również wczesne wykrywanie migrantów znajdujących się w niebezpiecznych sytuacjach. W maju 2014 r. Rada zatwierdziła wniosek KE z kwietnia 2013 r. w sprawie rozporządzenia ustanawiającego zasady prowadzenia operacji morskich koordynowanych przez Frontex (przechwytywanie podejrzanych statków, działania poszukiwawczo-ratownicze)<sup>50</sup>.

Europejski system nadzorowania granic EUROSUR rozpoczął swoją działalność 2 grudnia 2013 r. w 19 państwach należących do strefy Schengen (kraje członkowskie i Norwegia), natomiast od 1 grudnia 2014 r. do systemu dołączyły: pozostałe 8 państw członkowskich UE oraz 3 państwa stowarzyszone z grupą Schengen. Irlandia i Wielka Brytania nie biorą udziału we współpracy w ramach grupy Schengen, w związku z czym nie zostaną objęte systemem EUROSUR. Ma on zapewnić współpracę i wymianę informacji pomiędzy służbami granicznymi i agencją Frontex, co pozwoli państwom członkowskim na szybszą reakcję na wszelkie zdarzenia związane z nielegalną migracją i przestępczością transgraniczną lub wiążące się z ryzykiem dla życia migrantów. Wymiana informacji pomiędzy organami granicznymi państw członkowskich będzie odbywać się za pomocą tzw. „krajowych obrazów sytuacji”.

W ślad za zapowiedzianą w konkluzjach RE z czerwca 2011 r. klauzulą ochronną, umożliwiającą „wyjątkowe ponowne wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych”<sup>51</sup>, w październiku 2013 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen<sup>52</sup>. Wprowadza ono wspólne zasady tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku utrzymujących się poważnych niedociągnięć związanych z granicami zewnętrznymi, zweryfikowanych przez mechanizm oceny Schengen<sup>53</sup>. Z kolei obowiązujące od lipca 2013 r. rozporządzenie, zmieniające kodeks graniczny Schengen, m.in. doprecyzowuje jego postanowienia, wychodzi naprzeciw pojawiającym się do tego czasu problemom praktycznym, upraszcza i ujednolica definicję metody obliczania krótkich pobytów dla obywateli państw trzecich oraz ustanawia nowe ramy prawne dla umów dwustronnych w zakresie wspólnie prowadzonych przejść granicznych na granicach zewnętrznych<sup>54</sup>. Zwiększeniu atrakcyjności UE dla migrantów służy przyjęty w lutym 2013 r. „pakiet dotyczący inteligentnych granic”, mający na celu przyspieszenie, ułatwienie oraz usprawnienie

---

<sup>50</sup> [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282013%290197\\_/com\\_com%282013%290197\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282013%290197_/com_com%282013%290197_pl.pdf) [10.05.2014].

<sup>51</sup> [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf), s. 8 [10.05.2014].

<sup>52</sup> Rozporządzenie (UE) nr 1051/2013, s. 62.

<sup>53</sup> Rozporządzenie (UE) nr 1051/2013, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006, Dz.U. L 295, 06.11.2013, s. 1, 12.

<sup>54</sup> *Piąte sprawozdanie...*, s. 12.

kontroli granicznych dla obcokrajowców podróżujących do UE. Polityka wizowa UE reguluje krótkoterminowe (do 3 miesięcy) pobyty obywateli państw trzecich w obszarze Schengen. Długoterminowe wizy pozostają w gestii państw członkowskich, choć ich konsekwencje są częściowo europejskie (ograniczone prawo swobodnego przemieszczania się). Podstawę europejskiego prawa wizowego tworzy Kodeks wizowy, który wszedł w życie w 2010 r. Zawiera on w sobie liczne akty prawne (m.in. Wspólne instrukcje konsularne) oraz reguluje warunki przyznania oraz treść wizy dla obywateli państw trzecich, na podstawie ich wspólnej listy. Od 11 października 2011 r. wszedł w życie wizowy system informacyjny (VIS). Stanowi on bazę danych daktyloskopijnych wnioskodawców, tym samym ułatwia procedury wizowe, a także kontrolowanie granic zewnętrznych, zapobiegając sytuacjom wielokrotnego powielania wniosków w różnych państwach. Zatem podobnie jak w przypadku Eurodac, wizowy system informacyjny ma na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Docelowo VIS ma zostać zintegrowany z systemem SISII.

W styczniu 2014 r. weszło w życie rozporządzenie dotyczące zmienionego mechanizmu wzajemności i nowego mechanizmu zawieszenia ruchu bezwizowego<sup>55</sup>. Osiągnięte zostało również porozumienie, na mocy którego poszerzona została lista państw objętych ruchem bezwizowym o 16 państw Karaibów i Oceanii, a także Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Peru i Kolumbii, a na początku kwietnia 2014 r. także o Mołdawię. Umowy o ułatwieniach wizowych obowiązują w stosunkach z Ukrainą, Republiką Mołdowy oraz Armenią, Republiką Zielonego Przylądka, Azerbejdżanem, w grudniu 2013 r. Rada przyjęła wytyczne negocjacyjne w tej sprawie dla Maroka.

Mając na uwadze wyzwania związane ze wzrostem gospodarczym oraz niedoborami na uniijnym rynku pracy, KE eksponuje znaczenie migrantów dla przyszłego rozwoju gospodarczego Europy. Strategia europejskiej polityki migracyjnej opiera się na założeniu, że dobrze sterowana migracja odpowiada gospodarczemu i politycznym potrzebom państw członkowskich. Dyrektywa ramowa z grudnia 2011 r. wprowadza jednolite procedury wnioskowania o zgodę na pobyt i zatrudnienie przez obywateli państw trzecich oraz gwarancję równego traktowania obywateli państw trzecich legalnie znajdujących się już na rynku. Natomiast warunki dostępu do rynku pracy podlegają autonomicznym regulacjom państw członkowskich. W związku z tym usprawnieniu ram legalnej migracji służyć mają cztery sektorowe dyrektywy:

- a) dotycząca wysoko wykwalifikowanych pracowników dyrektywa o Niebieskiej Karcie z 2009 r.; w 2012 r. wydano 3 664 ich, w tym 2 584 w Niemczech. 146 Niebieskich Kart zostało przedłużonych, a jedna wycofana;
- b) odnosząca się do pracy sezonowej, przyjęta w lutym 2014 r., pierwsza dyrektywa regulująca prawa migrantów o niskich kwalifikacjach i migracji cyrkulacyjnej, obejmującej krótkie okresy. Po wejściu w życie dyrektywy do 30 września 2016 r.

<sup>55</sup> COM (2011) 290, 24.05.2011.

pracownik sezonowy będzie traktowany na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego pod względem warunków zatrudnienia i pracy, państwo członkowskie zostało zobowiązane do kontroli odpowiedniego zakwaterowania takich pracowników;

c) w sprawie pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa, w myśl porozumienia osiągniętego na początku 2014 r., obejmuje funkcjonalny system mobilności wewnątrzzunijnej (specjaliści) oraz towarzyszące temu prawa i warunki pracy pracowników tej kategorii;

d) w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, studiów, udziału w wymianie międzyszkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie i pracy w charakterze *au pair* w myśl wniosku KE z marca 2013 r.<sup>56</sup> m.in. precyzuje warunki przyjmowania i gwarancje procesowe, zapewnia lepszą spójność z programami mobilności UE, wyposaża studentów w większe możliwości pracy w trakcie i po studiach, kładzie nacisk na gwarancje lepszej ochrony.

Zgodnie z założeniami GPMM KE zacieśniała stosunki polityczne z państwami trzecimi i regionami, głównie krajami południowego regionu Morza Śródziemnego i Partnerstwa Wschodniego, wspierając reformy instytucjonalne i legislacyjne oraz budowanie zdolności. Wyrazem tej polityki są partnerstwa na rzecz mobilności zawarte z Azerbejdżanem (grudzień 2013 r.), Marokiem (czerwiec 2013 r.) oraz Tunezją (marzec 2014 r.), a także dialog w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją i Kosowem.

Mając na uwadze wypracowania bardziej spójnego podejścia w kwestii polityki integracyjnej państw członkowskich, KE wezwwała do przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji skierowanej przeciwko imigrantom, zwalczania rasizmu i ksenofobii, jako czynników osłabiających spójność społeczną, a także promowania ich integracji w społeczeństwach.

## Podsumowanie

W zależności od przyjętego scenariusza rozwoju migracji liczba ludności Unii Europejskiej może się radykalnie zmniejszyć bądź ustabilizować. Biorąc pod uwagę systematyczny wzrost globalnej populacji, konsekwencje relatywnie mniejszego znaczenia demograficznego Unii, będą stanowić wyzwanie dla jej przyszłej roli w stosunkach międzynarodowych. Globalne uwarunkowania będą wymagały nie tylko wypracowania strategicznych, długofalowych koncepcji, ale przede wszystkim spójnego monitorowania implementacji polityki na poziomie wspólnotowym i krajowym. W sugestiach Centrum Polityki Migracyjnej, działającym przy Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, na temat kształtowania post-

<sup>56</sup> COM (2013) 151, 25.03.2013. Obowiązujące przepisy: dyrektywy 2005/71/WE (naukowcy) i 2004/114/WE (studenci).

sztokholmskiej agendy w dziedzinie mobilności i migracji autorzy podkreślają konieczność reorientacji dotychczasowych obszarów unijnej polityki<sup>57</sup>. W odpowiedzi na wyzwania UE powinna m.in. kontynuować politykę poszerzenia, promować politykę pronatalistyczną, podwyższając wiek emerytalny, udział kobiet i imigrantów w procesach produkcyjnych, przekształcając politykę wspierającą imigrację. Imigracja, czasowa lub stała, w zależności od tego czy celem będzie wypełnienie luki na rynku pracy, czy też wzrost liczby obywateli, może oddziaływać zarówno na wiek, jak i strukturę populacji UE.

Obecna polityka UE w obszarze azylu koncentruje się na działaniach prewencyjnych, zapobiegających rosnącemu napływowi uchodźców na jej granicach zewnętrznych, przy jednoczesnym wsparciu „bezpiecznych państw trzecich”, do których kierowani są uchodźcy ubiegający się o azyl w UE. Partnerstwa na rzecz mobilności stały się podstawowym instrumentem realizacji dialogu pomiędzy UE i krajami partnerskimi. W odpowiedzi na konsekwencje Arabskiej Wiosny poszerzone zostały na kraje regionu Morza Śródziemnego (Maroko w 2012 r., Tunezja w 2014 r.). Unijnym priorytetem stało się rozszerzanie możliwości dla pobudzenia legalnej migracji w tym regionie, niemniej obecne instrumenty nie są adekwatne do istniejących potrzeb państw członkowskich.

**Facing challenges – developing a new agenda for EU immigration and asylum policy**

Migration plays a central role in current global processes of economic, social and political change. And it is a major challenge for the EU and the Member States. This paper presents some of the changed policy environment in which the EU finds itself and focuses on the developing process of a new European agenda for immigration and asylum policy. It analysis the current state of global migration and its emerging trends and highlights some of the key shifts in the European policymaking environment that the EU will face. A growing demand for European as opposed to national approaches to immigration issues allows to increase the weight of the EU in world population terms.

**Key words:** EU immigration and asylum policy, solidarity between Member States, irregular migration

---

<sup>57</sup> *Suggestions from the Migration Policy...*, s. 3.



Renata Pawlik

**EWOLUCJA INSTYTUCJI ZATARCIA SKAZANIA  
W POLSKIM PRAWIE KARNYM Z PERSPEKTYWY  
EUROPEAN CRIMINAL RECORDS INFORMATION SYSTEM  
- ZAGADNIENIA WYBRANE**

Koncepcja integracji europejskiej, a jednocześnie proces globalizacji determinują zmiany sposobu myślenia o funkcjonowaniu nie tylko społeczności światowej, państw czy instytucji międzynarodowych, zmieniają także odczucie tożsamości poszczególnych jednostek i ich identyfikację z określoną grupą czy wspólnotą<sup>1</sup>. Charakterystyczny dla koncepcji integracji europejskiej swobodny przepływ osób sprzyja zjawisku wielokulturowości<sup>2</sup>, determinuje zarazem częściej niż dotychczas ponadnarodowy charakter przestępczości<sup>3</sup>, wymuszając tym samym rozwój instrumentów zwyczajowo służących jej zwalczaniu, do jakich należy przede wszystkim tradycyjnie ujmowane prawo karne<sup>4</sup>. Owa wielokulturowość, a zarazem różnorodność jest jednocześnie czynnikiem wzbogacającym Unię, która przy pomocy państw członkowskich musi zapewnić bezpieczne otoczenie gdzie owe różnice są szanowane, a osoby najbardziej podatne na zagrożenia

<sup>1</sup> B. Wojciechowski, *Interkulturowe prawo karne. Filozoficzne podstawy karania w wielokulturowych społeczeństwach demokratycznych*, Toruń 2009, s. 47; R. Tokarczyk, *Wielokulturalizm jako doktryna polityczno-prawna*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 27, s. 377 i nast.; idem, *Współczesne kultury prawne*, Warszawa 2010, s. 45, 58 i nast. C. Barker, *Studia kulturowe. Teoria i praktyka*, Kraków 2006; A. Borowiak, P. Szarota, *Tolerancja i wielokulturowość. Wyzwania XXI wieku*, Academica 2004; W. Kalaga, *Dylematy wielokulturowości*, Warszawa 2004.

<sup>2</sup> R. Tokarczyk, *Wielokulturalizm...*, s. 377 i nast.

<sup>3</sup> C. Nowak, *O pojęciu transnarodowego prawa karnego*, „Państwo i Prawo” 2012, nr 12, s. 5.

<sup>4</sup> W. Wróbel, A. Zoll, *Polskie prawo karne*, Kraków 2010, s. 23 i nast.

– chronione<sup>5</sup>. Postępy integracji, zwłaszcza związana z nią swoboda przemieszczania się osób zapoczątkowana przez Układ z Schengen oraz budowa obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, odświeżyły m.in. znaczenie obecnej w większości systemów prawnych państw europejskich<sup>6</sup> zasady *ne bis in idem*<sup>7</sup>, prowadzą również do stopniowego zbliżania norm prawa karnego państw członkowskich<sup>8</sup>, a zarazem do ewolucji jego podstawowych instytucji. Jednym z takich przykładów jest, będąca przedmiotem niniejszego opracowania, instytucja zatarcia skazania. Dodatkowym zaś asumptem do podjęcia niniejszego tematu jest projekt nowelizacji kodeksu karnego<sup>9</sup>, gdzie na uwagę w obrębie tej instytucji zasługuje jedna z proponowanych zmian, polegająca na uchyleniu art. 107a k.k. i jednocześnie proponowanym nowym brzmieniu art. 114a k.k.

Niezależnie od tego, jakimi drogami i w jakich kierunkach przebiegał i nadal przebiega proces integracji europejskiej, momentem przełomowym w obrębie spraw karnych było wejście w życie Traktatu z Maastricht w 1992 r.<sup>10</sup> Następnie Traktat amsterdamski z 1997 r. przyczynił się do ujednolicenia norm prawa karnego w obszarze Unii Europejskiej, wzmacniając tym samym współpracę państw członkowskich w sprawach karnych<sup>11</sup>. Traktat nicejski wzmocnił natomiast politykę państw Unii Europejskiej w zakresie współpracy sądowej w sprawach karnych, w szczególności przez przypisanie określonej roli Europejskiej Jednostce Współpracy Sądowej – Eurojust<sup>12</sup>. Nową erę w rozwoju prawa kar-

<sup>5</sup> Dz.U. UE.C.2010.115.1; Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, 2010/C 115/01; Dz.U. UE C, 04.05.2010.

<sup>6</sup> A. Sakowicz, *Zasada „ne bis in idem” w prawie karnym*, Białystok 2011, s. 107; P. Kołodziejewski, „*Ne bis in idem*” w stosunku do orzeczeń zagranicznych, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 9, s. 55–61; H. Kuczyńska, *Zasada „ne bis in idem” w polskim kodeksie karnym w aspekcie prawa międzynarodowego*, „Prokuratura i Prawo” 2006, nr 3, s. 33–51; M. Rogalski, „*Res iudicata*” jako przesłanka procesu karnego, Rzeszów 2004; B. Nita, *Zasada „ne bis in idem” w międzynarodowym obrocie karnym*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 3, s. 18–34; G. Krysztofiuk, *Uwagi dotyczące zasady „ne bis in idem” w prawie Unii Europejskiej na tle wyroku Sądu Najwyższego z dnia 2 czerwca 2006 r.*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2007, nr 3, s. 18–32.

<sup>7</sup> A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 29 i nast.

<sup>8</sup> J. Banach-Gutierrez, *Europejski wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych. W kierunku ponadnarodowego systemu „sui generis”?*, Warszawa 2011, s. 107 i nast. Autorka zwraca jednak uwagę, że harmonizacja krajowych norm prawa karnego stanowi bardzo złożoną i delikatną kwestię (*ibidem*, s. 148 i nast.). Interesujące propozycje w tym zakresie przedstawia V. Mitsilegas, *EU Criminal Law Hart Publishing*, Oregon 2009; C. Nowak, *op. cit.*, s. 3 i nast.; R. Tokarczyk, *Współczesne...*, s. 185 i nast.

<sup>9</sup> Sejm RP VII kadencji; nr druku: 2393, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>10</sup> Dz.U. 2004.90.864.30 z późn. zm.; J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 222 i nast.; A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Filar, P. Girdwoyń, *Prawo karne i wymiar sprawiedliwości państw Unii Europejskiej*, Toruń 2007, s. 432 i nast.

<sup>11</sup> Dz.U. 2004.90.864.31 z późn. zm.; A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Filar, P. Girdwoyń, *op. cit.*, s. 439 i nast.

<sup>12</sup> Dz.U. 2004.90.864.32 z późn. zm.; J. Barcz, *Traktat z Nicei. Zagadnienia prawne i instytucjonalne*, Warszawa 2005.

nego europejskiego otwarł natomiast Traktat z Lizbony<sup>13</sup>, tworząc ramy instytucjonalne współpracy państw Unii w sprawach karnych<sup>14</sup>.

Obecnie nie można powiedzieć, że chociażby na samym kontynencie europejskim istnieje jednolita koncepcja prawa karnego, wręcz przeciwnie – państwa członkowskie z reguły mają różne wyobrażenia w kwestii konkretnych celów, jakim ma ono służyć i rezultatów, do jakich ma prowadzić<sup>15</sup>. Każdy kodeks karny dokonuje swoistego uszeregowania dóbr prawnych, które podlegają ochronie i odpowiednio różnicuje sankcje karne<sup>16</sup>. Ponieważ wartości nie można w sposób ostateczny poznać i uzasadnić, dlatego też wyboru pomiędzy nimi nie można co do zasady poddawać racjonalnej ocenie, każdy bowiem wybór aksjologiczny jest wyborem „dobrym” z pozycji światopoglądu osoby, która go dokonała<sup>17</sup>. Aczkolwiek zwrócić należy równocześnie uwagę, że mimo wspomnianych różnic obecnie wspólny staje się jednak pewien zrąb dóbr prawnych, który powinien być chroniony normami prawnokarnymi o charakterze ponadnarodowym, pojawia się w tym zakresie również swoista dezaktualizacja poglądów o wyłącznej i najlepszej jurysdykcji miejsca popełnienia przestępstwa z uwagi na to, że przestępczość coraz częściej ma charakter transgraniczny<sup>18</sup>.

Jak kiedyś wywodził J. Makarewicz – pierwotne prawo karne nie wiązało się z określonym terytorium, wiązało się po prostu z członkostwem w określonej wspólnocie<sup>19</sup>. Nieco inaczej sytuacja wygląda obecnie. W art. 5 k.k. sformułowana została tzw. zasada terytorialności, zgodnie z którą polskie prawo karne stosuje się do wszystkich sprawców niezależnie od ich obywatelstwa, którzy popełnili czyn

<sup>13</sup> Dz.U. 2009.203.1569; J. Barcz, *Unia Europejska...*, s. 173 i nast.; idem, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 19 i nast.; R. Chruściak, *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010.

<sup>14</sup> Por. w tym zakresie m.in. J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 22 i nast.; S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. 25, s. 47 i nast.; J. Barcz, *Traktat z Lizbony...* i powołana tam literatura.

<sup>15</sup> A. Adamski, J. Bojarski, P. Chrzczonowicz, M. Filar, P. Girdwoyń, *op. cit.*, s. 17 i nast.; A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 160–161 i nast.

<sup>16</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 22 i nast.; V. Mitsilegas, *op. cit.*; M. Szwarc, *Decyzje ramowe jako instrument harmonizacji prawa karnego w UE*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 7, s. 22 i nast.

<sup>17</sup> J. Zajadło, *Bezpieczeństwo – celowość – sprawiedliwość. Antynomie idei prawa*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. 9, s. 243.

<sup>18</sup> Por. m.in. dec. ramowe: 2001/888/WSiSW w sprawie zwiększenia ochrony poprzez sankcje karne i inne sankcje za fałszowanie w związku z wprowadzeniem euro, 2001/413/WSiSW w sprawie zwalczania fałszowania i oszustw związanych bezgotówkowymi środkami płatniczymi; 2001/500/WSiSW w sprawie prania brudnych pieniędzy oraz identyfikacji, wykrywania, zamrożenia, zajęcia i konfiskaty narzędzi oraz zysków pochodzących z przestępstwa; 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu, zmieniona decyzją ramową 2008/919; 2003/568/WSiSW w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym; 2004/757/WSiSW ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami; 2008/841/WSiSW w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej.

<sup>19</sup> J. Makarewicz, *Wstęp do filozofii prawa karnego w oparciu o podstawy historyczno-rozwojowe*, Lublin 2009, s. 306.

zabroniony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jak również na polskim statku wodnym lub powietrznym. Zasada ta jest wynikiem pojmowania suwerenności państwa, którego prawo powinno być przestrzegane na jego terytorium i stosowane do wszystkich czynów tam popełnionych<sup>20</sup>. Obecnie w kontekście m.in. integracji europejskiej, przestrzeń obowiązywania ustawy karnej wymaga głębszej analizy z odniesieniem do dwóch najprostszych i najbardziej elementarnych rozwiązań: a mianowicie zasady terytorialności, zgodnie z którą prawu karnemu podlega wszystko, co zostało popełnione w obrębie granic terytorialnych państwa oraz zasady personalnej, zgodnie z którą każdego poddanego obowiązują prawa jego kraju nawet wtedy, kiedy opuszcza jego granice<sup>21</sup>.

Jak słusznie zauważa A. Sakowicz, teraz zagadnieniem pierwszoplanowym jest jednak konieczność budowania uniwersalnych regulacji prawnokarnych, co oznaczać będzie porzucenie zasady *ius teritorii ac superioritatis*<sup>22</sup> z uwagi przede wszystkim na pojawiającą się w tym zakresie swoistą dezaktualizację poglądów o wyłącznej i najlepszej jurysdykcji miejsca popełnienia przestępstwa w przypadku przestępczości, która coraz częściej ma charakter transgraniczny.

Unia Europejska pozyskuje kompetencje prawodawcze, wykonawcze oraz sądowe, osłabiając w swoisty sposób suwerenność poszczególnych państw, co nie dzieje się jednak bez zgody tych państw<sup>23</sup>, nie będąc przy tym, jak ocenił Jacques Ziller, „ani państwem, ani po prostu organizacją międzynarodową”<sup>24</sup>. Prawo

<sup>20</sup> L. Gardocki, *Zagadnienia teorii kryminalizacji*, Warszawa 1990, s. 20–21.

<sup>21</sup> Bardzo interesujące rozważania w tej materii prezentują: D. Pudziańska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Warszawa 2013. Autorka podejmuje analizę złożonego procesu zmian, jakim podlega instytucja obywatelstwa we współczesnej Europie. Przedstawia czynniki go wywołujące, do których zalicza m.in. masowe migracje, rozwój międzynarodowych regulacji z zakresu praw człowieka oraz powstanie Unii Europejskiej oraz J. Ruskowski, *Ponadnarodowość w systemie politycznym Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

<sup>22</sup> A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 161.

<sup>23</sup> *Ibidem*, s. 134. A. Marszałek podkreślając poglądy np. J. Chodorowskiego, czy A. Kmiecika, wywodzi że w dyskusjach o integracji europejskiej, zwłaszcza w kontekście tworzenia Wspólnot Europejskich, nigdy nie podważano potrzeby ochrony tożsamości narodowej, a także wszelkich praw i wolności stąd wynikających dla społeczeństw krajów – uczestników integracji, a w efekcie – suwerenności narodów tych krajów. Suwerenności państwa w sytuacji w której samodzielne całości stają się częściami nowej, większej całości musi ulec co najmniej ograniczeniu, a być może nawet całkowitemu zniesieniu na rzecz organów ponadnarodowych Wspólnot i regionów. Pamiętać jednak należy, co słusznie zauważa również A. Marszałek, że to nie państwo wyposaża naród w suwerenność ale odwrotnie tj. naród wyposaża państwo w suwerenność. Zjednoczona Europa zdaniem A. Marszałka nie ogranicza suwerenności żadnego narodu i jednostki, ale umożliwia im znaczne rozszerzenie pogłębienie suwerenności przez poszerzenie wartości związanych z dotychczasowym państwem i jego mieszkańcami na całą zjednoczoną Europę. A. Marszałek, *Suwerenność a integracja europejska w perspektywie historycznej: spór o istotę suwerenności i integracji*, Łódź 2000, s. 24 i nast.; K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 251.

<sup>24</sup> Idem, *Konstytucyjnoprawne aspekty członkostwa w Unii i Wspólnotach Europejskich*, [w:] *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Zięba-Załucka, M. Kijowski, Rzeszów 2002, s. 95–98; A. Wielomski, *Suwerenność*, [w:] *Encyklopedia polityczna*, red. A. Wielomski, J. Bartyzel, B. Szlachta, t. 1, Radom 2007, s. 389; A. Marszałek *op. cit.*, s. 278; J. Ziller, *Nowa Konstytucja Europejska*, Warszawa 2006, s. 206.

europiejskie to również specyficzna odmiana prawa, która nie daje się zakwalifikować ani do kategorii prawa wewnętrznego, ani do kategorii prawa międzynarodowego publicznego, chociaż system ten opiera się na klasycznej podstawie prawnomiędzynarodowej, jaką jest uzgodnienie woli państw członkowskich dążące w swoim rozwoju do usamodzielnienia<sup>25</sup>. Prawo wspólnotowe określane bywa jako subsystem prawa międzynarodowego (tzw. prawo subregionalne) mające charakter zamknięty, autonomiczny i rządzący się własnymi regułami<sup>26</sup>, opierający swoje działania na zasadzie praworządności i poszanowania fundamentalnych praw itp.<sup>27</sup> Wspólną koegzystencję zapewnia zaś zasada supremacji, która wynika z konieczności zapewnienia jednolitego i skutecznego stosowania prawa wspólnotowego<sup>28</sup>. W oparciu o tę zasadę wskazuje się możliwy dwuaspektowy wpływ prawa wspólnotowego na prawo karne – z jednej strony bowiem prawo wspólnotowe, ze względu na zasadę supremacji wymaga w niektórych przypadkach, aby prawo karne państw członkowskich nie było stosowane<sup>29</sup>, w innych zaś sytuacjach istnieje pozytywny obowiązek państw członkowskich do stosowania prawa narodowego w przypadku, gdy prawo wspólnotowe wymaga nałożenia na osoby indywidualne pewnych zobowiązań, które mogą być wyegzekwowane jedynie przez prawo krajowe<sup>30</sup>.

Poza kręgiem wątpliwości pozostaje to, że prawo wspólnotowe może pośrednio wpływać na kształt krajowego prawa karnego. Obecnie istotne z punktu widzenia powyższego znaczenie ma art. 67 ust. 1 oraz 3 i 4 TFUE, gdzie wyraźnie zaznaczono, że Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich<sup>31</sup>. Jednocześnie zgodnie z ust. 3, Unia dokłada

<sup>25</sup> M. Ahlt, *Prawo europejskie*, Warszawa 2000, s. 37; M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 82; W. Jedlicka, *Pojmowanie autonomii prawa europejskiego*, [w:] *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, red. S. Wronkowska, Zakamycze 2005, s. 238 i nast.

<sup>26</sup> W. Jedlicka, *op. cit.*, s. 246 i nast.

<sup>27</sup> A. Wyrozumka, *Prawo międzynarodowe w systemie prawa wspólnotowego – zagadnienia teorii i praktyki*, [w:] *Prawo międzynarodowe publiczne a prawo europejskie*, red. J. Kolasa, A. Kozłowski, Wrocław 2003, s. 73–74.

<sup>28</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, s. 550–557.

<sup>29</sup> Por. orzeczenia zapadłe jeszcze przed Traktatem z Lizbony, tj. wyrok z 29 lutego 1996 r. w sprawie C-193/94 Skanavi; a także wyrok z 11 listopada 2004 r. w sprawie C-457/02 Antonio Niselli, Rec. s. I-10853, wyrok z 3 maja 2005 r. w sprawach połączonych C-387/02, C-391/02 i C-403/02 Berlusconi i in., Zb.Orz. s. I-3565.

<sup>30</sup> W tym zakresie szerzej por. A. Grzelak, *Unia europejska, a prawo karne*, Warszawa 2002, s. 107 i nast.; orzeczenie w sprawie Simmenthal II, 106/77, [1978] ECR 629; por. w tym zakresie wypowiedzi np. S.M. Amina; por. także M. Szwarc, *op. cit.*, s. 22 i nast.

<sup>31</sup> Przykładowo zasada *nullum crimen sine lege* uznana już wcześniej została za część ogólnych zasad prawa wspólnotowego (unijnego), w wyroku w sprawie C-303/05 Trybunał, stwierdził bowiem, że „zasada ustawowej określoności czynów zabronionych i kar (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) stanowi część ogólnych zasad prawa wspólnotowego, będących podstawą tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, i została wyrażona w różnych umowach mię-

starań, aby zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych i sądowych oraz innych właściwych organów, a także za pomocą wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych. W myśl ust. 4, Unia ułatwia dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zasadę wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych<sup>32</sup>. Zgodnie natomiast z art. 82 TFUE współpraca wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w Unii opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania wyroków i orzeczeń sądowych oraz obejmuje zbliżanie przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich w dziedzinach, o których mowa w ustępie 2 i w artykule 83<sup>33</sup>. Nowy art. 83 TFUE przewi-

---

dzynarodowych, w szczególności w art. 7 Europejskiej konwencji praw człowieka” (szerzej zob. M. Szwarc-Kuczer, *Ochrona praw jednostki w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych*, [w:] *Karta Praw Podstawowych w europejskim i krajowym porządku prawnym*, red. A. Wróbel, Warszawa 2009, s. 344).

<sup>32</sup> W tym zakresie zwrócić uwagę należy na szereg aktów wykonawczych, jak choćby m.in.: decyzje ramowe z 28 listopada 2008 r., Zwalczanie pewnych form i przejawów rasizmu i ksenofobii za pomocą środków prawnokarnych. Dz.U.UE.L. 2008.328.55; decyzja z 24 października 2008 r., Sieć punktów kontaktowych służących zwalczaniu korupcji Dz.U.UE.L. 2008.301.38; dec. ram. z 24 października 2008 r., Zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Dz.U.UE.L. 2008.300.42; decyzja z 20 września 2005 r., Wymiana informacji i współpraca dotycząca przestępstw terrorystycznych. Dz.U.UE.L. 2005.253.22; dec. ram. z 22 lipca 2003 r., Zwalczanie korupcji w sektorze prywatnym. Dz.U.UE.L. 2003.192.54; decyzja z 28 listopada 2002 r., Ustanowienie mechanizmu oceny systemów prawnych i ich stosowania na poziomie krajowym w walce z terroryzmem. Dz.U.UE.L. 2002.349.1; dec. ram. z 28 listopada 2002 r., Wzmocnienie systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu. Dz.U.UE.L. 2002.328.1; dec. ram. z 13 czerwca 2002 r., Zwalczanie terroryzmu. Dz.U.UE.L. 2002.164.3; wsp. dział. z 17 grudnia 1996 r., Zbliżenie ustawodawstw i praktyk Państw Członkowskich Unii Europejskiej w zakresie walki z narkomanią oraz zapobiegania i zwalczania nielegalnego handlu narkotykami. Dz.U.UE.L. 1996.342.6

<sup>33</sup> Również w tym zakresie warto zwrócić uwagę na szereg aktów wykonawczych w tym m.in. Rozp. z 16.04.2014. Przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrument na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego. Dz.U.UE.L. 2014.150.112; Rozp. z 16.04.2014; Ustanowienie, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego oraz uchylenie decyzji Rady 2007/125/WSiSW. Dz.U.UE.L. 2014.150.9; Dyrektywa z 03.04.2014, Europejski nakaz dochodzeniowy w sprawach karnych. Dz.U.UE.L. 2014.130.1; Dyrektywa z 03.04.2014, Zabezpieczenie i konfiskata narzędzi służących do popełnienia przestępstwa i korzyści pochodzących z przestępstwa w Unii Europejskiej. Dz.U.UE.L. 2014.127.39; Rozp. z 17.12.2013, Program „Sprawiedliwość” na lata 2014–2020. Dz.U.UE.L. 2013.354.7; Dyrektywa z 22.10.2013, Prawo dostępu do adwokata w postępowaniu karnym i w postępowaniu dotyczącym europejskiego nakazu aresztowania oraz w sprawie prawa do poinformowania osoby trzeciej o pozbawieniu wolności i prawa do porozumiewania się z osobami trzecimi i organami konsularnymi w czasie pozbawienia wolności. Dz.U.UE.L. 2013.294.1; Dyrektywa z 25.10.2012, Normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastąpienie decyzji ramowej Rady 2001/220/WSiSW. Dz.U.UE.L. 2012.315.57; Dyrektywa z 22.05.2012, Prawo do informacji w postępowaniu karnym. Dz.U.UE.L. 2012.142.1; Rozp. z 25.10.2011, Ustanowienie Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Operacyjne-

duże natomiast kompetencję UE, wykonywaną przez Parlament Europejski i Radę do ustanawiania norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym<sup>34</sup>. Istotną zmianą w porównaniu z obecnym stanem prawnym jest zmiana procedury przyjmowania norm minimalnych – na mocy TFUE będą one ustalone bowiem w formie dyrektyw przyjmowanych w zwykłej procedurze prawodawczej przez Parlament Europejski i Radę, co ma w perspektywie zwiększyć efektywność środków harmonizujących w prawie krajowym państw członkowskich<sup>35</sup>.

Harmonizacja poprzez przyjmowanie tzw. norm minimalnych pozwala uwzględniać różnice pomiędzy tradycjami i systemami prawnymi państw członkowskich, zapobiega również zbyt głębokiej ingerencji w systemy prawne państw członkowskich, nakazując jednocześnie uwzględniać całe bogactwo rozwiązań prawnych funkcjonujących w państwach członkowskich, zabraniając tym samym harmonizacji poprzez narzucanie rozwiązań stosowanych w jednym państwie pozostałym członkom UE. Harmonizacja ma zapobiegać również dominacji danego rozwiązania procesowego nad innymi, nawet jeśli rozwiązanie to obowiązuje w wielu państwach członkowskich. Warunek ten ma szczególne znaczenie wobec zniesienia wymogu jednomyślności w przyjmowaniu aktów prawnych przez Radę<sup>36</sup>.

---

go Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przeszreni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Dz.U.UE.L. 2011.286.1; Dec. ram. z 30.11.2009, Zapobieganie konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i rozstrzyganie takich konfliktów. Dz.U.UE.L. 2009.328.42; Decyzja z 06.04.2009. Ustanowienie europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS), zgodnie z art. 11 decyzji ramowej 2009/315/WSiSW. Dz.U.UE.L. 2009.93.33; Decyzja ram. z 26.02.2009, Organizacja wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji. Dz.U.UE.L. 2009.93.23; Dec. ram. z 27.04.2008, Uwzględnianie w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dz.U.UE.L. 2008.220.32; Decyzja z 12.06.2007, Utworzenie, funkcjonowanie i użytkowanie Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II). Dz.U.UE.L. 2007.205.63; Decyzja z 21.11.2005, Wymiana informacji pochodzących z rejestru karnego. Dz.U.UE.L. 2005.322.33.

<sup>34</sup> Szerzej por. M. Szwarc-Kuczer, *Wpływ prawa wspólnotowego na prawo karne państw członkowskich*, Warszawa 2006, s. 18–19; eadem, *Harmonizacja znamion przestępstw i kar w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 5, s. 10 i nast.; R. Pawlik, *Kompetencje Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej do stanowienia sankcji karnych*, [w:] *Europeizacja prawa*, red. T. Biernat, Kraków 2008, s. 99 i nast.; A. Grzelak, *Kompetencje WE do określania sankcji karnych w przepisach prawa wspólnotowego – glosa do wyroku ETS z 13.09.2005 r. w sprawie C 176/03 Komisja przeciwko Radzie*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 6, s. 51 i nast.

<sup>35</sup> M. Szwarc-Kuczer, *Harmonizacja...*, s. 11–12.

<sup>36</sup> G. Krysztofuk, *Zasada wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych w Traktacie Lizbońskim*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 7–8, s. 207 i nast.; odnośnie do dynamiki procesu zob. m.in.: E. Zielińska, [w:] *System prawa karnego*, t. 2: *Źródła prawa karnego*, red. T. Bojarski, Warszawa 2011, s. 378; eadem, *Korpus przestępstw europejskich*, [w:] *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70 urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, red. A. Łazowski, R. Ostrowski, Kraków 2005, s. 565–592; C. Mik, *Europeizacja prawa karnego gospodarczego*, [w:] *Przestępczość gospodarcza z perspektywy Polski i Unii Europejskiej*, red. A. Adamski, Toruń 2003, s. 77–126.

Próbując, z uwagi na zakresłone ramy niniejszego opracowania, jedynie w skrócie i znacznym uproszczeniu pokazać specyfikę prawa europejskiego i jego wpływ na regulacje prawne państw członkowskich, nie sposób nie wspomnieć, że integracja europejska wywiera istotny wpływ również na aksjologicznie uwarunkowany wzorzec tworzenia prawa państw członkowskich.

W polskich naukach prawnych od dłuższego czasu dominuje paradygmat prawodawcy racjonalnego oraz procesu tworzenia prawa jako procesu racjonalnego<sup>37</sup>. Od pewnego czasu jednakże coraz częściej pojawiają się uwagi krytyczne pod adresem koncepcji racjonalnego prawodawcy<sup>38</sup>. Przyczyn tego zjawiska upatrywać należy, jak zauważa niewątpliwie słusznie M. Zirk-Sadowski, m.in. w tym, że kultura prawa europejskiego nie jest zdominowana przez wzorzec racjonalności instrumentalnej, a założenie racjonalności prawodawcy nie jest elementem dyskursu prawnego<sup>39</sup>. Na obszarze *acquis communautaire* występuje bowiem zjawisko zderzenia kultur prawniczych i rodzin prawa: *common law* i kontynentalnego prawa stanowionego<sup>40</sup>.

„Sedno” integracji europejskiej, w szczególności w kontekście prawa karnego, to relacje między suwerennością narodową a członkostwem w Unii Europejskiej<sup>41</sup>. H. Kelsen wyróżnia tzw. suwerenność wewnętrzną i zewnętrzną, przy czym ta pierwsza oznacza pełnię władzy nad ludnością danego terytorium, ta druga zaś absolutną autonomię w kształtowaniu stosunków z innymi państwami<sup>42</sup>. Bycie zaś państwem członkowskim ogranicza w pewien sposób tak rozumianą suwerenność.

Na mocy Traktatu z Lizbony następuje petryfikacja i pogłębianie procesu rozszerzania kompetencji organów unijnych kosztem efektywnego wykonywania władztwa państwowego, wynikającego z suwerenności, przez poszczególne państwa członkowskie, które decydują jednak nadal o kompetencjach organów unijnych, kontrolując tym samym proces integracji, a ich „tożsamość konstytucyjna”,

<sup>37</sup> S. Wronkowska, *Problemy racjonalnego tworzenia prawa*, Wrocław 1985, s. 27 i nast.

<sup>38</sup> J. Czaja, *O nieracjonalności pojęcia „racjonalnego ustawodawcy”*, [w:] *Studia z filozofii prawa*, red. J. Stelmach, Kraków 2001, s. 175–184.

<sup>39</sup> M. Zirk-Sadowski, *Instytucjonalny i kulturowy wymiar integracji prawnej*, [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999, s. 41–42; Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2001, s. 123–127.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 123–127; R. Tokarczyk, *Współczesne...*, s. 185 i nast. oraz powołana tam literatura.

<sup>41</sup> *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, red. E. Popławska, Warszawa 2000, s. 44; A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2004, s. 55; A. Bałaban, *Traktat konstytucyjny Unii Europejskiej a tradycje konstytucyjne państw członkowskich*, [w:] *Konstytucja dla Europy. Przyszły fundament Unii Europejskiej*, red. S. Dudzik, Kraków 2005, s. 54; P. Bała, „Tożsamość konstytucyjna”, a *Traktat z Lizbony*. Tezy wyroku Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30 czerwca 2009 r., „Ius Novum” 2010, nr 2, s. 7 i nast.

<sup>42</sup> H. Kelsen, [w:] K. Strupp, H.J. Schlochauer, *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin 1960 s. 554–555; szerzej w tej materii zob. m.in.: K. Wojtyczek, *Przekazywanie...*, s. 37 i nast.; J. Kranz, *Suwerenność państwa a prawo międzynarodowe*, [w:] *Spór o suwerenność*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 2001. Kwestia „suwerenności podzielnej”: D. Sidjanski, *Wspólna kultura europejska jako fundament federalizmu europejskiego. Podzielona suwerenność w Unii Europejskiej*, [w:] *Suwerenność i integracja europejska. Materiały pokonferencyjne*, red. W. Czapliński, Warszawa 1999, s. 292–296.

jako zespół cech przynależnych państwu suwerennym, podlega ochronie przed nieuprawnionymi ingerencjami Unii<sup>43</sup>.

Pojęcie suwerenności ewoluowało i to dość mocno<sup>44</sup> – L. Ehrlich w sposób interesujący definiuje suwerenność jako samowładność i całowładność, przy czym samowładność oznacza prawną niezależność od wszelkich czynników zewnętrznych, natomiast całowładność to niezależność od wszelkich czynników wewnętrznych, kompetencja normowania wszelkich stosunków w państwie. Zdaniem L. Ehrlicha, suwerenność przejawia się w zwierzchnictwie terytorialnym oraz personalnym i ma charakter pierwotny<sup>45</sup>. Współcześnie jednak takie rozumienie suwerenności zdaje się zbyt szerokie. Suwerenność, jak to podkreśla A. Marszałek, w takiej postaci mogłaby istnieć tylko wtedy, gdyby państwo było jedynym bytem prawnym, a tak w obecnej rzeczywistości z pewnością nie jest<sup>46</sup>. W literaturze zwłaszcza prawniczej dominuje wąskie definiowanie pojęcia suwerenności, definiowanej w kategoriach władzy organów państwa. Suwerenność w znaczeniu prawnym jawi się jako suma kompetencji w które wyposażone są trzy główne organy władzy państwowej: ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza<sup>47</sup>.

Państwa członkowskie przekazują Unii i jej organom niektóre kompetencje własne<sup>48</sup>, nie jest to jednak zdaniem A. Wasilkowskiego, równoznaczne z ograniczaniem suwerenności, przede wszystkim dlatego, że nie ma tu elementu uzależniania się od innego państwa<sup>49</sup>. Kompetencje te przejmują wspólnie utworzone organy działające we wspólnie ustalony sposób i we wspólnie ustalonym kierunku dla osiągnięcia wytyczonych celów<sup>50</sup>. Przekazywanie kompetencji organom wspólnym jest więc jedynie swoistym ograniczeniem wykonywania suwerenności lecz nie samej suwerenności, lub też jak określa to A. Sakowicz za R. Kwietniem – krępowaniem „gorsetem prawnym”<sup>51</sup>, przy czym pamiętać należy, że w art. 4 ust. 2<sup>52</sup> obowiązującego obecnie TUE przewidziano, iż Unia szanuje równość państw członkowskich wobec traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozdzielnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego, szanuje

<sup>43</sup> S. Biernat, *op. cit.*, s. 47 i nast.; J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*

<sup>44</sup> Interesujące, a zarazem kompleksowe rozważania w tym temacie zawiera monografia A. Górskiego, *Europejskie ściganie karne. Zagadnienia ustrojowe*, Warszawa 2010, s. 500.

<sup>45</sup> L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 123 i nast.; A. Klafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 64.

<sup>46</sup> A. Marszałek *op. cit.*, s. 23–24.

<sup>47</sup> W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1986, rozdz. 3.

<sup>48</sup> Wyrok TK z 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04; wyrok TK z 24 listopada 2010 r., sygn. K 32/09.

<sup>49</sup> A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 20 i nast.

<sup>50</sup> *Ibidem*, s. 20 i nast.; A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 149 i nast.

<sup>51</sup> *Ibidem*, s. 149 i cytowana tam literatura.

<sup>52</sup> Art. 4 dodany, zmieniony i według numeracji ustalonej przez art. 1 pkt 5 oraz art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U.UE.C. 2007.306.1) z dnia 1 grudnia 2009 r.

podstawowe funkcje państwa, zwłaszcza funkcje mające na celu zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego, w szczególności bezpieczeństwo narodowe pozostaje w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego członka. Granice kompetencji UE wyznacza zasada przyznania, wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii w traktatach należą zaś do państw członkowskich<sup>53</sup>.

Prawo karne jest instrumentem służącym ochronie porządku publicznego przed zachowaniami szkodliwymi, jest gwarancją ładu, bezpieczeństwa i więzi społecznej, przywraca zaufanie i autorytet dla naruszonych przez przestępstwo reguł wyróżniając się na tle innych dziedzin prawa z uwagi na odwoływanie się do najsurowszego, najbardziej i najdalej ingerującego w sferę praw i wolności obywatela narzędzia, którym jest sankcja karna<sup>54</sup>. Jednocześnie bardziej niż którakolwiek inna gałąź prawa, prawo karne odwzorowuje postawy społeczne wobec poszczególnych kwestii kulturowych, moralnych oraz finansowych wykazując jednocześnie szczególną podatność na zmiany społeczne, negując jednocześnie założenie interkulturowości, będąc tym samym dziedziną prawa, która pozostaje niezwykle mocno ugruntowana kulturowo<sup>55</sup>.

Z tych wszystkich względów przyjmuje się, że musi być stanowione przez władzę państwową w trybie przewidzianym dla stanowienia norm prawnych, władza państwowa określając czyny karalne i grożące za nie kary oraz inne środki, realizuje związane z władzą państwową prawo karania tzw. *ius puniendi*<sup>56</sup>. Zdaniem J. Banach-Gutierrez – studia porównawcze dorobku prawnego Unii Europejskiej pozwalają jednak obecnie na stwierdzenie, że konieczność ustanowienia ściślejszej współpracy w sprawach karnych wskutek potrzeb czasów współczesnych prowadzi do stopniowego zbliżania norm prawa karnego państw członkowskich<sup>57</sup>.

Odpowiedzialność karna, w szerokim rozumieniu tego pojęcia, polega na wykonywaniu jakiegokolwiek środka reakcji karnej, orzeczonego w odpowiedzi na czyn zabroniony<sup>58</sup>. Jednym z podstawowych elementów sankcji karnej jest kara,

---

<sup>53</sup> Szerzej: K. Wójtowicz, *Zachowanie tożsamości konstytucyjnej państwa polskiego w ramach UE – uwagi na tle wyroku TK z 24.11.2010 r. (K 32/09)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 11, s. 6 i nast.

<sup>54</sup> Zob. również opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie C-176/03.

<sup>55</sup> B. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 393 i wykorzystane tam piśmiennictwo.

<sup>56</sup> A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 166 i nast.

<sup>57</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 107 i nast. Autorka zwraca jednak uwagę, że harmonizacja krajowych norm prawa karnego stanowi bardzo złożoną i delikatną kwestię (*ibidem*, s. 148 i nast.); interesujące propozycje w tym zakresie przedstawia również V. Mitsilegas, *op. cit.*; C. Nowak, *op. cit.*, s. 3 i nast.

<sup>58</sup> Jak się wydaje odróżnić należy dwa pojęcia: sankcja karna i kara, wynika to z szerszego rozumienia pojęcia sankcja karna jako całokształtu reakcji na popełnione przestępstwo złożonej w dużej mierze z kary w rozumieniu art. 32 k.k. oraz np. środka karnego w rozumieniu art. 39 k.k., o istocie tego ostatniego, aczkolwiek rozróżnienie to nie jest wyraźne, zob. m.in.: W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 412; B. Janiszewski, *Dolegliwość jako element współczesnej kary kryminalnej*, [w:] *Przestępstwo – kara – polityka kryminalna. Problemy tworzenia i funkcjonowania prawa. Księga jubileuszowa z okazji 70 rocznicy urodzin Prof. Tadeusza Kaczmarskiego*, Kraków 2006, s. 302; M. Cieślak, *Polskie prawo*

którą można zdefiniować jako osobistą dolegliwość zadaną sprawcy przestępstwa, będącą reakcją na popełnione przestępstwo, wyrażającą potępienie przestępstwa, wymierzoną przez konstytucyjnie uprawniony do tego organ państwa<sup>59</sup>. Na jej istotę oprócz samej dolegliwości składają się również cele, które kara ma ona zrealizować<sup>60</sup>. Obecnie w Europie racjonalizacji kary nie poszukuje się już w sferze *sacrum*, a raczej w sferze sprawiedliwości i celowości<sup>61</sup>.

Współczesna kara kryminalna to instytucja celowa, przynosząca jednocześnie określone korzyści społeczne<sup>62</sup>. Samo uzasadnienie istnienia kary koniecznie musi być związane z odwołaniem się do szeregu argumentów dotyczących wspólnych dóbr, wartości i celów społeczności w której zakorzeniona zostaje dana instytucja<sup>63</sup>. Karę należy traktować jako instytucję społeczną, którą charakteryzuje pluralizm, w ramach którego konieczne jest wyważenie między częściowo różnymi zasadami, na których opiera się zróżnicowane kulturowo, światopoglądowo, religijnie, rasowo i seksualnie społeczeństwo. Jednocześnie kara jako instytucja społeczna musi znajdować swoje uzasadnienie w wartościach wspólnych dla całej demokratycznie i konstruktywistycznie ukonstytuowanej wspólnoty ludzi wolnych, rozumnych, wzajemnie się uznających<sup>64</sup>.

Jak słusznie podnosi L. Gardocki, ustalenie jakiego rodzaju sankcja ustawowa jest adekwatna do określonego typu przestępstwa nie jest łatwe, albowiem wymagałoby jakiegoś kwantyfikowania wagi przestępstw oraz ustalenia przelicznika<sup>65</sup>. Jednocześnie należy zdawać sobie sprawę, że kwestia proporcjonalności sankcji karnych musi zmierzyć się z konwencją i tradycją polityki karnej i kryminalizacji w danym społeczeństwie, jak również z wypadkową panujących w nim

---

*karne. Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 433; B. Wróblewski, *Penologia. Socjologia kar*, t. 1, Wilno 1926, s. 185 i nast.; J. Warylewski, *Prawo karne. Część ogólna*, Warszawa 2004, s. 344, I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie*, Warszawa 1978, s. 244–245; W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1978, s. 256; A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1997, s. 232–233; J. Kochanowski, *Subiektywne granice sprawstwa i odpowiedzialności karnej*, Warszawa 1985, s. 5–17; M. Królikowski, *Sprawiedliwość karania w społeczeństwach liberalnych – zasada proporcjonalności*, Warszawa 2005, s. 1.

<sup>59</sup> W. Wróbel, A. Zoll, *op. cit.*, s. 412; B. Janiszewski, *op. cit.*, s. 302; M. Cieślak, *Polskie prawo karne...*, s. 433.

<sup>60</sup> M. Cieślak, *O węzłowych pojęciach związanych z sensem kary*, „Nowe Prawo” 1969, nr 2 s. 204 i nast.; A. Marek, *Prawo karne*, Warszawa 2003, s. 239–240; T. Kaczmarek, *Ogólne dyrektywy wymiaru kary w teorii i praktyce sądowej*, Wrocław 1980; J. Kochanowski, *op. cit.*, s. 5–17; M. Królikowski, *op. cit.*, s. 1; B. Wróblewski wyróżniał trzy typy racjonalizacji kary: sakralną, sprawiedliwościową i celowościową; B. Wróblewski, *Penologia...*, s. 185 i nast.

<sup>61</sup> J. Warylewski, *Prawo karne...*, s. 344, I. Andrejew, *Polskie prawo karne w zarysie...*, s. 244–245; W. Świda, *op. cit.*, s. 256; A. Marek, *Prawo karne. Zagadnienia...*, s. 232–233.

<sup>62</sup> Szerzej zob.: T. Kaczmarek, *op. cit.* i powołana tam literatura; M. Królikowski, *op. cit.* i powołana tam literatura.

<sup>63</sup> *Ibidem*, s. 75.

<sup>64</sup> B. Wojciechowski, *op. cit.*, s. 291.

<sup>65</sup> L. Gardocki, *O relacji między typem przestępstwa, a zagrożeniem ustawowym*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 8–9, s. 129–134.

ocen dotyczących zachowań szkodliwych<sup>66</sup>. Celem kary, jak podnosił już m.in. C. Beccaria, nie jest torturowanie i męczenie wrażliwej istoty, należy dobierać bowiem tylko takie kary i takie metody ich stosowania, które przy zachowaniu proporcji do popełnionego przestępstwa wywierałyby najskuteczniejsze i najbardziej trwałe na dusze ludzkie wrażenie, a zarazem najmniej udręczałyby ciało przestępcy<sup>67</sup>. Kara winna mieć przy tym charakter osobisty, a więc winien ją ponieść sprawca czynu zabronionego, w stosunku do którego orzeczono dany środek reakcji karnej, co nie wyklucza jednak możliwości odczuwania tego sposobu reakcji także przez osoby trzecie, zwłaszcza najbliższe. W stosunku do tych osób są to dolegliwości niezamierzone, stanowiące uboczne skutki odpowiedzialności karnej, z uwagi na funkcjonowanie każdego człowieka w ramach różnego rodzaju więzi społecznych. Dolegliwości tych, niestety, nie da się całkowicie uniknąć, można tylko dążyć do ich jak najdalej idącej minimalizacji<sup>68</sup>. W art. 53 k.k. wskazano, że dolegliwość wynikająca z kary nie powinna przekroczyć stopnia winy sprawcy, uwzględniać winna jednocześnie stopień społecznej szkodliwości czynu oraz cele zapobiegawcze i wychowawcze, jakie kara ma spełniać w stosunku do skazanego, a także potrzeby w zakresie kształtowania świadomości prawnej społeczeństwa<sup>69</sup>.

Pamiętać tutaj należy, że niestety dolegliwość kary nie wyczerpuje się tylko w okresie samego skazania, a składać się będzie na nią całokształt konsekwencji dotyczących skazanego, aż do momentu ich zakończenia wynikającego właśnie z faktu zatarcia skazania. Do tego momentu chociażby skazany pozbawiony będzie np. możliwości ubiegania się o określone rodzaje zatrudnienia<sup>70</sup>.

---

<sup>66</sup> M. Królikowski, *op. cit.*, s. 134.

<sup>67</sup> C. Beccaria, *O przestępstwach i karach*, Warszawa 1959, s. 88. Podobnie M. Cieślak zwracał uwagę, że organy państwowe i społeczne powinny mieć na celu dobro człowieka i działać w sposób ludzki i życzliwy, uznając nienaruszalne prawo człowieka do życia, szanując jego osobowość i jego ludzką godność oraz unikając zwiększania dolegliwości i ograniczeń ponad miarę niezbędną dla realizacji celów prawa; M. Cieślak, *Zasada humanitaryzmu jako naczelną dyrektywę w sferze prawa karnego*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego” 1985, nr 13, s. 90.

<sup>68</sup> R. Giętkowski, *Zasada osobistej odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 5, s. 73 i nast. i cytowana tam literatura; C. Beccaria, *op. cit.*, s. 88; M. Cieślak, *Zasada humanitaryzmu...*, s. 90.

<sup>69</sup> Zob. w tym zakresie m.in.: uchwała SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08, OSNKW 2009, z.4, poz. 26; z glosami: Rams M. Glosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08. krytyczna: Barwina Z. Glosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08; P. Zakrzewski, Glosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08; częściowo krytyczna: R. Kierzyńska, T. Ostropolski, Glosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r.; aprobująca: D. Dąbrowski, Glosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r.

<sup>70</sup> A. Drozd, *Ochrona danych osobowych pracownika(kandydata) po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 1, s. 25; B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania*, Warszawa 2014, s. 47–54; eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, nr 1; eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2008, nr 2.

W doktrynie zasadnie pojawiają się więc poglądy, że skazanie z uwagi na jego skutki prawne i społeczne odróżnić należy od samego wymiaru kary<sup>71</sup>. Nie podejmując się w niniejszym opracowaniu z uwagi na jego ramy szczegółowego odniesienia się do tak postawionej tezy, wspomnieć jedynie można, jak zaznaczono wyżej, że w art. 53 k.k., ustawodawca wysłowił zasadę, zgodnie z którą dolegliwość<sup>72</sup> [podkr. – R.P.] wymierzonej przez sąd kary nie może przekraczać stopnia winy sprawcy<sup>73</sup>. Z użytego przez ustawodawcę sformułowania wynika, że stopień winy nie wyznacza wysokości kary, jaka powinna zostać wymierzona, lecz wyznacza granicę, której nie należy przekraczać<sup>74</sup>, karą sprawiedliwą jest więc kara proporcjonalna do stopnia winy, jak i ciężaru czynu<sup>75</sup>. Postrzegając dolegliwość nie tylko jako sam wymiar kary, ale całokształt konsekwencji dotyczących skazanego aż do momentu ich zakończenia wynikającego z faktu zatarcia skazania<sup>76</sup>, tym bardziej istotna wydaje się problematyka zatarcia skazania będąca *de facto* formalnym zakończeniem tej dolegliwości dla skazanego. Już B. Wróblewski twierdził bowiem w pełni zasadnie, że zawsze w toku wykonywania kary pozbawienia wolności w procesie wychowawczym i resocjalizacyjnym następuje w pewnym momencie tzw. kres nasycenia i przedłużenie kary poza ten kres jest całkowicie zbędne albo – co gorsza – wręcz szkodliwe, gdyż niweczy poprzednio osiągnięte wyniki dodatnie<sup>77</sup>.

Przechodząc do samej instytucji zatarcia skazania i jej ewolucji przypomnieć należy, że od dawna społeczeństwo odczuwało potrzebę rejestracji wyroków skazujących albowiem już na stosunkowo niskim poziomie rozwoju prawnego odczuwano potrzebę surowszego karania ludzi, którzy już raz popełnili przestępstwo, tym samym dolegliwość w tym zakresie utrzymywała się także po zakończeniu

<sup>71</sup> *System prawa karnego*, t. 6: *Kary i środki karne. Poddanie sprawcy próbie*, red. M. Meleziński, Warszawa 2010, s. 405 i nast.

<sup>72</sup> 1) „ból fizyczny, choroba”, 2) „to, co sprawia kłopot lub przykrość” (za: *Słownik języka polskiego*).

<sup>73</sup> W uzasadnieniu do k.k. z 1997 r. podkreślono m.in., że zakaz przekraczania przez karę i środki karne stopnia winy powinien zabezpieczyć przed orzekaniem kar „niezasłużonych”, w konsekwencji niesprawiedliwych według społecznego odczucia; *Nowe kodeksy karne z 1997 r. z uzasadnieniami*, red. I. Fredrich-Michalska, B. Stachurska-Marcińczak, Warszawa 1997, s. 152 i nast.

<sup>74</sup> K. Buchała, [w:] K. Buchała i in., *Kodeks...*, s. 389; G. Bogdan i in., *Kodeks karny. Część ogólna...*, Warszawa 2004, s. 808–809.

<sup>75</sup> W. Zalewski, *O pojmowaniu sprawiedliwości w prawie karnym*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, t. 14, s. 1103.

<sup>76</sup> Zob. w tym zakresie m.in.: uchwała SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08, OSNKW 2009, z. 4, poz. 26; z glosami: M. Rams, Głosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08, krytyczna: Z. Barwina, Głosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08; P. Zakrzewski, Głosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r., I KZP 30/08; częściowo krytyczna: R. Kierzyńska, T. Ostropolski, Głosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r.; aprobująca: D. Dąbrowski, Głosa do uchwały SN z 3 marca 2009 r.

<sup>77</sup> B. Wróblewski, *Zarys polityki karnej*, Wilno 1928, s. 28. Dolegliwość ta będzie niejednakowa również uwzględniając wiek skazanego; takich argumentów używa m.in. R. Zawłocki, *Przeciw karze dożywotniego pozbawienia wolności w polskim prawie karnym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1996, nr 2, s. 119.

wymierzonej kary *sensu stricto*. W średniowieczu i na początku okresu nowożytnego postępowanie w tym zakresie było niezwykle proste – w braku lepszego sposobu dowód uprzedniej karalności był umieszczany na ciele skazanego stanowiąc trwałe piętno, którego nie można było usunąć. Stosowane ono było w Polsce jeszcze w pierwszej połowie XIX w. Kodeks Karzący przewidywał piętnowanie na łopatkę skazańca w postaci odpowiednich liter wskazujących na sąd, przed którym poprzednio odpowiadał: wystarczyło zwrócić się do tego sądu, aby otrzymać dane, kiedy i za co sprawca był karany<sup>78</sup>.

Idea sytemu rejestracji wyroków, aczkolwiek w zmienionym z pewnością gruntownie kształcie przetrwała do czasów obecnych<sup>79</sup>, gdzie prawomocne wyroki, którymi orzeczono kary za przestępstwo lub za przestępstwo skarbowe, a także prawomocne orzeczenia o warunkowym umorzeniu postępowania, podlegają rejestracji w Krajowym Rejestrze Karnym<sup>80</sup>. Wcześniej funkcję taką spełniał Centralny Rejestr Skazanych<sup>81</sup>.

---

<sup>78</sup> J. Śliwowski, *Prawo karne*, Warszawa 1979, s. 314; S. Zimoch, *Istota i znaczenie instytucji zatarcia skazania*, Warszawa 1979; J. Warylewski, *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne*, Gdańsk 2007, s. 220.

<sup>79</sup> B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 106 i nast.

<sup>80</sup> Zob. ustawę z 24 maja 2000 r. o Krajowym rejestrze Karnym, Dz.U. 2012.654, tekst jedn. z późn. zm.; wraz z aktami wykonawczymi: Rozp. z 05.05.2014, Udzielenie informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych na podstawie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym, Dz.U. 2014.660; Rozp. z 08.08.2013, Wymogi techniczne, jakie musi spełniać aplikacja do przysyłania kart rejestracyjnych i zawiadomień za pośrednictwem systemu teleinformatycznego oraz tryb przyznawania, zmieniania i wycofywania oraz sposób weryfikacji podpisu elektronicznego do podpisywania kart rejestracyjnych i zawiadomień za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, Dz.U. 2013.955; Rozp. z 25.07.2013, Szczegółowość informacji umieszczanych w karcie rejestracyjnej i w zawiadomieniu, Dz.U. 2013.892; Rozp. z 16.05.2012, Gromadzenie danych osobowych i danych o podmiotach zbiorowych w Krajowym Rejestrze Karnym oraz usuwanie tych danych z Rejestru, Dz.U. 2012.564; Rozp. z 26.04.2012, Wzór formularza zapytania o udzielenie informacji pochodzących z rejestru karnego i odpowiedzi na zapytanie, wykorzystywanego między organami centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej, Dz.U. 2012.487; Rozp. z 29.03.2012, Wykaz kodów stosowanych przy przekazywaniu za pośrednictwem systemu ECRIS informacji dotyczących kwalifikacji prawnej czynu zabronionego przyjętej w orzeczeniu oraz orzeczonych kar i środków karnych, jak również środków zabezpieczających, wychowawczych, poprawczych i wychowawczo-leczniczych, oraz sposób zastosowania tych kodów, Dz.U. 2012.367; Rozp. z 09.08.2011, Szczegółowe zasady i sposób przetwarzania oraz przekazywania danych osobowych zgromadzonych w zbiorach Krajowego Rejestru Karnego do celów statystycznych oraz badań naukowych, Dz.U. 2011.175.1045; Rozp. z 27.03.2001, Szczegółowe zasady i tryb przejęcia danych osobowych przez Krajowy Rejestr Karny lub likwidacji danych osobowych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Skazanych i Centralnym Rejestrze Nieletnich, Dz.U. 2001.32.383.

<sup>81</sup> Pierwotnie w tym zakresie Rozp. Ministra Sprawiedliwości z 08.08.1931 w sprawie rejestracji skazanych, Dz.U. nr 69, poz. 566; kolejno Rozp. Ministra Sprawiedliwości z 22.12.1932 w sprawie rejestracji skazanych, Dz.U. nr 118, poz. 972; Rozp. Min. Sprawiedliwości z 25.05.1934 o rejestrze skazanych, Dz.U. nr 51, poz. 478; Rozp. Min. Sprawiedliwości z 16.12.1936, o rejestrze skazanych, Dz.U. nr 94, poz. 663; Rozp. Min. Sprawiedliwości z 02.03.1946 o rejestrze i statystyce osób skazanych, Dz.U. nr 9 poz. 70; Rozp. Min. Sprawiedliwości z 10.09.1952, Dz.U. nr 39, poz. 273; następnie trzy kolejne Rozporządzenia Ministrów Sprawiedliwości i Obrony narodowej w sprawie

Wpis do rejestru i konsekwencje z tym związane są obecnie bezpośrednim składnikiem dolegliwości związanej z odpowiedzialnością karną, albowiem cały szereg przypadków, jak chociażby otrzymanie określonego zatrudnienia, jak wspomniano wyżej, warunkowany jest uprzednią niekaralnością, a ich katalog ulega ciągłemu poszerzaniu<sup>82</sup>. Skutki skazania rozciągają się więc nie tylko na sferę prawnokarną, ale też na sferę cywilnoprawną funkcjonowania skazanego i podkreślić należy, że nie chodzi bynajmniej o orzekane długoterminowe kary pozbawienia wolności, ale o każde nawet najdrobniejsze skutki skazania<sup>83</sup>, dlatego tak istotnym dla skazanego jest możliwość i perspektywa zatarcia skazania.

Ewolucja prawa karnego, jako efekt jego stopniowej humanizacji, doprowadziła do wykształcenia instytucji zatarcia skazania, która była i jest obecnie znana wszystkim polskim kodyfikacjom karnym<sup>84</sup>. Jak pisał W. Świda, na gruncie pierwszej z nowożytnych – kodyfikacji karnej z 1932 r., skazany po odbyciu kary i po odzyskaniu niektórych utraconych praw i zdolności do uzyskania utraconych praw ma jednak utrudnioną egzystencję, gdyż pozostaje na nim w oczach społeczeństwa pewne piętno związane z samym faktem skazania. Jeśli nawet osobnik taki w celu uniknięcia ujemnego ustosunkowania się do niego jego otoczenia przesiedli się do innej miejscowości, gdzie przeszłość jego jest nieznana, to zawsze figuruje on jeszcze w rejestrze skazanych, a udzielając urzędowych informacji o swojej osobie winien jest podać również fakt swego skazania<sup>85</sup>.

---

określenia trybu rejestracji osób prawomocnie skazanych oraz sposobu zbierania w postępowaniu karnym danych dotyczących tych osób, jak również organów zobowiązanych do wykonywania tych czynności z 23.12.1969, 19.11.1983 i 30.08.1993, Dz.U. nr 37, poz. 327, Dz.U. nr 66, poz. 229, Dz.U. nr 82, poz. 388; następnie ustawa z 24.05.2000 o Krajowym rejestrze Karnym, tekst jedn. Dz.U. 2012.645 z późn. zm.;

<sup>82</sup> B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 47–54; eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*...; eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*...

<sup>83</sup> Zob.: A. Sołtysińska, *Zasady kwalifikacji wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia publicznego w świetle orzecznictwa ETS*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2006, nr 10, s. 44; J. Czempas, J. Smykała, *Ryzyko, błędy i trudności przy absorpcji środków unijnych*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 6, s. 30; A. Ćwiklińska, *Deregulacja zawodów*, NP, marzec 2012, s. 28; D. Zienkiewicz, *Projekt ustawy o licencji syndyka oraz związana z tym propozycja zmian prawa upadłościowego i naprawczego*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2007, nr 3, s. 28; A. Nowacki, *Zarząd spółki partnerskiej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2012, nr 3, s. 14; A. Herzog, *Ustawa o broni i amunicji po nowelizacji*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 10, s. 64 i nast.; A. Drozd, *op. cit.*, s. 25, B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 47–54; eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część pierwsza)*...; eadem, *Prawne i społeczne skutki skazania (część druga)*...

<sup>84</sup> Rejestr skazanych regulowany był przez rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 10.09.1952, (52/273). Instytucja zatarcia skazania była niejako uzupełnieniem tzw. rehabilitacji czyli przywrócenia praw (art. 53 k.k. z 1932).

<sup>85</sup> R. Krajewski, *Zatarcie skazania w prawie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11, s. 103 i nast.; W. Świda, *Prawo karne*, Warszawa 1960, s. 217; B. Daniszewski, *O dopuszczalność warunkowego zawieszenia kary grzywny i zmianę przepisów o zataniu skazania*, „Nowe Prawo” 1960, nr 2; Z. Sitnicki, *Rejestr skazanych*, „DPP” 1946, nr 7; J. Szczucki, *Fikcja niekaralności*, „Nowe Prawo” 1956, nr 7–8; M. Leonieni, *Zatarcie skazania a potrzeby praktyki sądowej*, „Nowe Prawo” 1961, nr 7–8; W. Celiński, *Problem puszczenia w niepamięć skazania*, „Nowe Prawo” 1963, nr 6; Z. Gostyńs-

Podstawowe założenia instytucji zatarcia skazania w kolejnych kodyfikacjach nie różniły się istotnie od siebie, aczkolwiek szczegółowe uregulowania były odmienne, dynamiczny okres ewolucji tejże instytucji przypada dopiero na okres integracji europejskiej.

Na gruncie kodeksu karnego z 1932 r., po upływie 10 lat od odbycia, darowania lub przedawnienia kary albo od zwolnienia z zakładu zabezpieczającego, sąd mógł zarządzić, na wniosek skazanego, zatarcie skazania (art. 90 § 1), w stosunku do osób skazanych na utratę praw publicznych lub obywatelskich praw honorowych okres dziesięcioletni biegł od dnia odzyskania przez skazanego zdolności do nabycia utraconych praw (art. 90 § 2). Jeżeli zaś skazany przed uzyskaniem prawa do wniosku o zatarcie skazania popełnił nowe przestępstwo, za które wymierzono mu karę więzienia, to dopuszczalne było tylko jednoczesne zatarcie wszystkich skazań (art. 90 § 3). W razie zarządzenia zatarcia skazanie uważano za niebyłe, co pociągało za sobą zwłaszcza usunięcie wpisu o skazaniu z wszelkich rejestrów (art. 90 § 4). Zatarcie skazania możliwe było jedynie na wniosek skazanego albowiem k.k. z 1932 r. nie przewidywał co do zasady zatarcia skazania *ipso iure*<sup>86</sup>.

W wymiarze międzynarodowym, a także w kontekście dzisiejszego kształtu instytucji zatarcia skazania na gruncie kodyfikacji karnej z 1932 r., zwracają uwagę trzy judykaty w których SN przyjął kolejno, że zatarcie skutków skazania jest w swej istocie zmianą wydanego przez sąd wyroku i jako takie, nie może być stosowane przez sądy polskie do prawomocnych wyroków sądów zagranicznych których państwo polskie nie wykonuje<sup>87</sup> oraz, że zatarcie skazania orzeczone przez

---

ki, *Z problematyki zatarcia skazania*, „Nowe Prawo” 1970, nr 5; P. Wierzbicki, *Zatarcie skazania, a resocjalizacja przestępcy*, „Nowe Prawo” 1966, nr 10; S. Śliwiński zatarcie skazania uważał za rehabilitację w ściślejszym tego słowa znaczeniu, S. Śliwiński, *Prawo karne materialne część ogólna*, Warszawa 1946, s. 559.

<sup>86</sup> W. Świda, *op. cit.*, s. 217, S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 559.

<sup>87</sup> Zob. postanowienie Sądu Najwyższego z 21 kwietnia 1934 r. K 54/34 OSN(K) 1934/11/245. W uzasadnieniu niniejszego postanowienia SN podniósł m.in., że przepisy zawarte w umowach Rzeczypospolitej z szeregiem państw o pomocy prawnej wskazują na jednakowy sposób postępowania przy rejestracji skazanych zagranicą i przy zmianach w kartach karnych. Artykuł 105 i 133 umowy z Gdańskiem z 9 listopada 1920 r. i 7 grudnia 1921 r., art. 75 Umowy z Jugosławią z 14 maja 1923 r., art. 81 Umowy z Austrią z 19 marca 1921 r., art. 53 Umowy z Czechosłowacją z 6 marca 1925 r., art. 18 Traktatu ekstradycyjnego z Francją z 30 grudnia 1925 r. i art. 22 konwencji o pomocy sądowej z Szwecją z 30 sierpnia 1930 r. i z Belgią z 13 maja 1931 r. – obowiązujące strony do wzajemnego nadsyłania sobie kart karnych o wyrokach skazujących obywateli drugiego państwa, zawiadomień o dalszych orzeczeniach, dotyczących tych wyroków. O ile chodzi o stosunki z Niemcami, to z braku umowy o pomocy prawnej, obowiązuje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 11 maja 1926 (Dz. Urz. Min. Spr. z 1924, Nr. 11, poz. 13) o obrocie prawnym w sprawach karnych w stosunkach z Rzeszą Niemiecką. Rozporządzenie to stwierdza (punkt 5), że prawomocne rozstrzygnięcie wydana przez władze jednego państwa, a wymierzające karę obywatelowi drugiego, będą udzielane temu drugiemu państwu przez przesłanie odpisu wyciągu rozstrzygnięcia przeznaczonego dla rejestru karnego, a w ten sam sposób będą udzielane dalsze rozstrzygnięcia. Zdaniem SN z powyższych postanowień wynika zgodność układów międzynarodowych z zasadą niewykonywania przez państwo polskie wyroków zagranicznych w sprawach karnych oraz zmian w tych wyrokach. Państwo polskie wyroki te wraz z ich zmianami poddaje jedynie rejestracji. Skazanemu W. przysługuje na mocy niemieckiej

władzę zagraniczną nie wywiera skutków w Polsce<sup>88</sup>. Następnie zaś SN potwierdził, że sąd polski władny jest wydać postanowienie o zatarcu skazania również w sprawie osądzonej przez sądy zagraniczne w stosunku do obywateli polskich<sup>89</sup>. Judykаты te w pewien sposób kształtowały późniejsze rozwiązania legislacyjne w tym zakresie.

Kodeks karny z 1969 r. przewidywał, że z chwilą zatarcia skazania uważano je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwano z rejestru skazanych (art. 110). Zatarcie skazania następowało z mocy prawa z upływem 10 lat od wykonania lub darowania kary pozbawienia wolności, albo od przedawnienia jej wykonania (art. 111 § 1). Sąd mógł jednak na wniosek skazanego zarządzić zatarcie skazania już po upływie 5 lat, jeżeli skazany w tym czasie przestrzegał porządku prawnego, a wymierzona kara pozbawienia wolności nie przekraczała 2 lat (art. 111 § 2). Natomiast w razie skazania na karę ograniczenia wolności, na grzywnę albo na karę dodatkową, zatarcie skazania następowało z mocy prawa z upływem 5 lat od wykonania lub darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania (art. 111 § 3). Jeżeli jednak orzeczono karę dodatkową lub umieszczenie w ośrodku przystosowania społecznego, okres wymagany do zatarcia skazania biegł od wykonania, darowania lub przedawnienia wykonania zarówno kary zasadniczej, jak i dodatkowej, lub też zwolnienia z ośrodka (art. 111 § 4). Kodeks karny z 1969 r. odróżniał już zatarcie skazania z mocy prawa i na wniosek skazanego. Zatarcie skazania w ocenie I. Andrejewa było formą rehabilitacji przestępcy, który przestawał ponosić konsekwencje swojego czynu<sup>90</sup>. Kodeks karny z 1969 r. nie zawierał, poza art. 117 k.k., który dotyczył skazania w RP osoby ukaranej za ten sam czyn za granicą, regulacji odnośnie zatarcia skazania w przypadku wyroków państw obcych. W takiej sytuacji Sąd zaliczał na poczet kary wykonaną za granicą całość albo część kary, uwzględniając różnice zachodzące między tymi karami<sup>91</sup>.

---

ustawy rehabilitacyjnej (*Strafmitlungsgesetz*) z 9 kwietnia 1920 r. w redakcji z 6 lutego 1924 r. prawo starania się o zatarcie skazania, które, o ile nastąpi i o ile zawiadomienie o nim będzie otrzymane w trybie punktu 5 rozporządzenia Min. Spr. z 1926 r., może wywołać skutki, określone w § 28 Rozporządzenia Min. Spr. w sprawie rejestracji skazanych (Dz. Ust. poz. 972/32).

<sup>88</sup> SN 10/33; S. Śliwiński, *op. cit.*, s. 559.

<sup>89</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 8 grudnia 1951 r., KO 447/51 OSN(K) 1952/1/4. W uzasadnieniu SN interesująco wywiódł, że zatarcie skazania, analogicznie do przywrócenia praw skazanemu, ma na celu stwierdzenie, iż wobec nienagannego prowadzenia się skazanego nie powinien on ponosić nadal konsekwencji wymierzonej mu w przeszłości kary. Można je uważać za zlikwidowanie ostatecznej dolegliwości, jaka ciąży na skazanym w związku z wymierzoną mu przez sąd karą. Brak podstaw, aby wydawanie tak doniosłych życiowo postanowień usuwać spod kompetencji sądów polskich i pozostawiać je sądom zagranicznym. Przemawia za tym zasada nakazująca zawsze, ilekroć to tylko możliwe, dawanie pierwszeństwa prawu ojczystemu (*lex patriae*) przed prawem obcym. [...] Zdaniem SN idące w odmiennym kierunku orzeczenie Sądu Najwyższego z okresu międzywojennego nie może tu mieć zastosowania (por. Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sądu Najwyższego z 27 listopada 1948 r. Nr Prez. 2323/48).

<sup>90</sup> I. Andrejew, *Polskie prawo karne*, Warszawa 1989, s. 341.

<sup>91</sup> Zob. m.in.: R.A. Stefański, Czy „odbycie kary”, o którym mowa w art. 60 § 1 k.k. obejmuje także karę pozbawienia wolności orzeczoną za granicą i tam wykonaną?, „Prokuratura i Prawo” 1995, nr 2, s. 93.

Obecnie na gruncie kodeksu karnego z 1997 r., z chwilą zatarcia skazania uważa się je za niebyłe, a wpis o skazaniu usuwa się z rejestru skazanych (art. 106)<sup>92</sup>. Zgodnie natomiast z art. 107a k.k.<sup>93</sup> w razie skazania przez sąd innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej zatarcie skazania następuje zgodnie z prawem państwa, w którym to skazanie nastąpiło. Biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisu wydawać by się mogło, że art. 107a pozwala polskiemu sądowi na zatarcie skazania wynikającego z orzeczenia innego państwa Unii, z tym jednak zastrzeżeniem, że konieczne jest uwzględnienie przepisów tego państwa, w którym wydano to orzeczenie. Jak słusznie podkreśla jednak B.J. Stefańska, należy go interpretować nieco inaczej, przyjmując, że organem kompetentnym do zatarcia skazania jest sąd państwa, w którym zostało wydane orzeczenie skazujące, a prawo państwa wydania orzeczenia określa nie tylko warunki zatarcia skazania, ale także organy uprawnione do podejmowania takiej decyzji oraz tryb postępowania<sup>94</sup>.

Potwierdzeniem takiej interpretacji może być uzasadnienie projektu nowelizacji kodeksu karnego, w którym podkreśla się, że zaistniała konieczność zawarcia przepisu wykluczającego możliwość stosowania instytucji zatarcia skazania

---

<sup>92</sup> Zgodnie z art. 107 § 1 w razie skazania na karę pozbawienia wolności wymienioną w art. 32 pkt 3 lub karę 25 lat pozbawienia wolności, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 10 lat od wykonania lub darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania. Sąd może na wniosek skazanego zarządzić zatarcie skazania już po upływie 5 lat, jeżeli skazany w tym okresie przestrzegał porządku prawnego, a wymierzona kara pozbawienia wolności nie przekraczała 3 lat. (§ 2). W razie skazania na karę dożywotniego pozbawienia wolności, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 10 lat od uznania jej za wykonaną, od darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania (§ 3). W razie skazania na grzywnę albo karę ograniczenia wolności, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 5 lat od wykonania lub darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania; na wniosek skazanego sąd może zarządzić zatarcie skazania już po upływie 3 lat (§ 4). W razie odstąpienia od wymierzenia kary, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem roku od wydania prawomocnego orzeczenia (§ 5). Jeżeli orzeczono środek karny, zatarcie skazania nie może nastąpić przed jego wykonaniem, darowaniem albo przedawnieniem jego wykonania, z zastrzeżeniem art. 76 § 2 (§ 6).

<sup>93</sup> Artykuł 107a został dodany w wyniku nowelizacji dokonanej ustawą z 20 stycznia 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. 48.245). Uregulowanie to (podobnie jak i art. 114a k.k.) jest konsekwencją implementacji do polskiego porządku prawnego decyzji ramowej Rady 2008/675/WSiSW z 24 lipca 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 220 z 15.08.2008, s. 32).

<sup>94</sup> B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 105; eadem, *Zatarcie skazania wynikające z wyroku państwa obcego*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 10, s. 101 i nast. Równocześnie pojawia się problem, czy wyłączone jest również zatarcie skazania wynikającego z wyroku sądu państwa uniijnego, który został przejęty do wykonania w Polsce (art. 608–611f k.p.k.). Jak się jednak wydaje, w przypadku przejęcia do wykonania w Polsce takiego wyroku (w wyniku jego dostosowania w trybie *exequatur*) jest on traktowany tak, jakby był wydany przez sąd polski, a wobec tego art. 107a nie znajdzie zastosowania albowiem co do zasady dotyczy on wyłącznie tych wyroków skazujących, które zostały wydane i wykonane w innym państwie Unii Europejskiej. Zob.: B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 106; G. Jaworski, A. Sołtysińska, *Postępowanie w sprawach ze stosunków międzynarodowych. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 451 i nast.

względem orzeczeń skazujących zapadłych w innych państwach członkowskich<sup>95</sup>. W projekcie nowelizacji k.k.<sup>96</sup> na uwagę zasługuje proponowana zmiana polegająca na uchyleniu art. 107a i jednoczesnym nadaniu nowego brzmienia art. 114a<sup>97</sup>. Według projektodawców bowiem obowiązujący przepis art. 114a k.k. dotknięty jest wadą konstrukcyjną m.in. poprzez odwoływanie się do pojęć nieznanymi ustawie karnej. Jest to wynik niemal dosłownej transpozycji przepisu unijnego do polskiego porządku prawnego. Proponowana treść art. 114a k.k. jak również uchylenie art. 107a k.k. harmonizuje polskie prawo karne z wymogami Unii Europejskiej w zakresie znaczenia na gruncie polskiego prawa karnego wyroków zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>98</sup>.

Zatarcie skazania stwarza po upływie pewnego okresu czasu fikcję prawną, zgodnie z którą przyjmuje się, że osoba której dotyczy zatarcie skazania nie była uprzednio karana<sup>99</sup>. Jak pisał twórca kodeksu, J. Makarewicz, „myślą przewodnią tego przepisu jest prawo sądu do przyznania skazanemu sytuacji stwarzającej złudzenie, że skazania w ogóle nie było”, przy czym „zatarcie skazania jest zarządzeniem wyjątkowym, które sąd musi stosować z niezwykłą ostrożnością”<sup>100</sup>.

Również względy humanitarne nakazują, by nie wypominać skazanemu w nieskończoność popełnienia przestępstwa, a także by po pewnym czasie, przy

---

<sup>95</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw, Sejm VI kadencji, druk nr 3597, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>96</sup> Sejm RP VII kadencji, nr druku: 2393, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>97</sup> Art. 114a. § 1. Wyrokiem skazującym jest również prawomocne orzeczenie skazujące za popełnienie przestępstwa wydane przez sąd właściwy w sprawach karnych w państwie członkowskim Unii Europejskiej, chyba że według ustawy karnej polskiej czyn nie stanowi przestępstwa, sprawca nie podlega karze albo orzeczono karę nieznaną ustawie. § 2. W sprawach, o których mowa w art. 4 i art. 107, stosuje się ustawę obowiązującą w miejscu skazania. Przepisu art. 108 nie stosuje się. § 3. Przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli informacje uzyskane z rejestru karnego lub od sądu państwa członkowskiego Unii Europejskiej nie są wystarczające do ustalenia skazania albo orzeczona kara podlega darowaniu w państwie, w którym nastąpiło skazanie; Sejm RP VII kadencji, nr druku: 2393, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>98</sup> Por. uzasadnienie projektu k.k. Sejm RP VII kadencji, nr druku: 2393, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>99</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 21 sierpnia 2012 r. IV KK 59/12 OSNKW 2013/1/3, Biul. SN 2013/1/16; Skoro – zgodnie z treścią art. 106 k.k. – skazanie uważa się za niebyłe z chwilą zatarcia, to oznacza to, iż z tym momentem nie dochodzi po prostu do wyeliminowania z mocą wsteczną z porządku prawnego wyroku, jako w ogóle niewydanego oraz do anulowania wywołanych skazaniem skutków (utruty lub ograniczenia praw), a wskazuje na to, że od omawianego momentu skutki te przestają działać na przyszłość, a więc, iż fakt skazania, z chwilą jego zatarcia, nie może rodzić dla skazanego żadnych negatywnych konsekwencji – wobec przywrócenia mu statusu osoby niekaranej. Wyrok Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2009 r. IV KK 164/09, LEX nr 512114, Zgodnie z treścią art. 106 k.k., z chwilą zatarcia skazania, uważa się je za niebyłe. Skutkiem zatarcia skazania jest więc fakt, że za niebyłe uważa się nie tylko skazanie, lecz również samo popełnienie przestępstwa. Zob. także Wyrok Sądu Najwyższego z 29 sierpnia 2013 r., IV KK 168/13, OSNKW 2013/12/107, Biul. PK 2013/9/17–19, Biul. SN 2013/12/27; Wyrok Sądu Najwyższego z 10 listopada 2010 r., IV KK 326/10, LEX nr 653743; Biul. PK 2010/7/17, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 3, s. 8; glosa krytyczna: B.J. Stefańska, Glosa do wyroku SN z 10 listopada 2010 r., IV KK 326/10.

<sup>100</sup> J. Makarewicz, *Kodeks karny z komentarzem*, Lwów 1932, s. 156; R. Krajewski, *Zatarcie...*, s. 103.

różnych okazjach, nie musiał on przyznawać, że był karany, co może mieć negatywne konsekwencje w różnych sferach jego życia<sup>101</sup>. Podstawowym założeniem jest tu przyjęcie, że skazany nie powinien przez całe życie podlegać stygmatyzacji z powodu skazania i bez końca ponosić różnego rodzaju konsekwencji za popełnione przestępstwo. Widać tu wyraźnie ideę przebaczenia – puszczenia w niepamięć – będącą elementem zasady humanitaryzmu<sup>102</sup>.

Co do zakresu wspomnianej fikcji prawnej, zwrócić uwagę należy jednakże na postanowienie Sądu Najwyższego z 4 stycznia 2011 r.<sup>103</sup>, gdzie SN przyjął, że zatarcie w trybie art. 76 k.k. skazania za przestępstwo, którego znamiona zawiera przewinienie dyscyplinarne, nie stanowi przeszkody do wszczęcia i prowadzenia przez Sąd Dyscyplinarny postępowania dyscyplinarnego o taki czyn przeciwko adwokatowi, bowiem przedawnienie odpowiedzialności zawodowej nie może nastąpić wcześniej, niż upływ okresów wskazanych w art. 101 k.k. i art. 102 k.k. Zdaniem SN zatarcie skazania jest co prawda pewną fikcją prawną i oznacza, że skazanemu ponownie przysługuje status osoby niekaranej, bowiem przyjmuje się, że skazanie jako zdarzenie historyczne nie miało w ogóle miejsca, niemniej równocześnie nie oznacza to, że zatarcie skazania stwarza niewzruszalne prawne domniemanie niewinności w stosunku do danego czynu. Nie chodzi tu bowiem o domniemanie, lecz o fikcję prawną. Trudno, zdaniem SN, mówić o domniemaniu, skoro zostało ono już wcześniej obalone prawomocnym wyrokiem. Zatarcie skazania nie oznacza więc anulowania treści wyroku, tj. wyeliminowania go z mocą wsteczną z porządku prawnego jako w ogóle niewydanego i nie niweluje też całkowicie wszystkich skutków skazania, bowiem skazany nie odzyskuje wszystkich utraconych np. praw, urzędów, orderów czy też odznaczeń.

Zwrócić uwagę w tym miejscu należy także wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lipca 2008 r.<sup>104</sup>, gdzie WSA przyjął, że zatarcie skazania nie stanowi przeszkody do dokonywania ustaleń w trybie art. 75 k.p.a., że dana osoba, będąc biegłym popełniła czyn naganny, który sam w sobie lub w powiązaniu z innymi okolicznościami może podważać jej wiarygodność oraz rękojmię w rozumieniu przepisów rozporządzenia ministra sprawiedliwości w sprawie biegłych sądowych. Zdaniem WSA zatarcie skazania pozwala wprowadzić daną osobę uznać za niekaraną, jednakże przy ocenie rękojmi ważny jest nie tyle fakt ukarania bądź nieukarania, ale dotychczasowe życie i sposób postępowania tej osoby. W uzasadnieniu powyższego WSA wywiódł, że zgodnie z dyspozycją art. 75 § 1 k.p.a., organ administracyjny może w granicach prawa przeprowadzić

<sup>101</sup> M. Laskowski, *Ustawowe pojęcie „nieskazitelności charakteru”, „Prokuratura i Prawo”* 2008, nr 6, s. 50 i nast.

<sup>102</sup> M. Cieślak, *Zasada humanitaryzmu...*, s. 90; R. Krajewski, *Zatarcie...*, s. 102.

<sup>103</sup> Postanowienie Sądu Najwyższego z 4 stycznia 2011 r., SDI 32/10; OSNKW 2011/2/12, Biul. SN 2011/2/11 z głosem aprobującym: B.J. Stefańska, *Głosa do postanowienia SN z 4 stycznia 2011 r.*, SDI 32/10; R. Krajewski, *Zatarcie...*, s. 103.

<sup>104</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 17 lipca 2008 r. VI SA/Wa 669/08, LEX nr 491336.

wszelkie dowody (np. z przesłuchania świadków) co do zdarzeń, które w innym postępowaniu zostały zakwalifikowane jako przestępstwa, mimo że później skazanie zostało zatarte powołując m.in. wyroki NSA z 12 maja 1999 r., Lex 45099 oraz 22 października 1981 r., – ONSA 1981/2/103, wyrok SN z 27 listopada 1984 r., OSNC 1985/8/105.

W innym rozstrzygnięciu WSA w Warszawie z 6 lipca 2005 r.<sup>105</sup> przyjął, że dla organu administracji wydającego opinię okoliczność skazania może stanowić pewną wskazówkę do zaczerpnięcia szerszych (wielostronnych) informacji o wnioskującym o wydanie licencji pracownika zabezpieczenia technicznego II stopnia, jednakże fakt ten nie powinien (wobec treści art. 76 i art. 106 k.k.) stanowić podstawy do wydania opinii negatywnej. Zdaniem WSA należałoby zwrócić uwagę na pogląd wyrażony przez Sąd Najwyższy w wyroku z 27 marca 1970 r. w sprawie III KR 25/70, który jest aktualny także w obecnym stanie prawnym, a na który zasadnie wskazuje skarżący, iż nie można się powoływać na poprzednią karalność oskarżonego, skoro uległa ona zatarcu z mocy samego prawa. Dla organu administracji wydającego opinię okoliczność skazania może stanowić pewną wskazówkę do zaczerpnięcia szerszych (wielostronnych) informacji o wnioskującym o wydanie licencji, jednakże fakt ten nie powinien (wobec treści art. 76 i art. 106 k.k.) stanowić podstawy do wydania opinii negatywnej.

Na gruncie obecnie obowiązującej kodyfikacji karnej w kontekście spójności rozwiązań w zakresie instytucji zatarcia skazania pojawia się interesujący przykład środka karnego opisanego w art. 42 § 3 i 4 k.k., którego zastosowanie w ramach sankcji za popełniony czyn wyklucza *de facto* możliwość zatarcia skazania<sup>106</sup>. Istotą wspomnianego środka, jak się przyjmuje w zasadzie powszechnie jest z jednej strony odsunięcie sprawcy od obiektywnie istniejących układów sytuacyjnych, w których ma on okazję do popełniania przestępstwa komunikacyjnego, ale również aspekty wychowawcze<sup>107</sup>. W kontekście powyższego konstrukcja orzeka-

<sup>105</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 6 lipca 2005 r., VI SA/Wa 2263/04, LEX nr 183633.

<sup>106</sup> Szerzej: R. Pawlik, *Środek karny zakazu prowadzenia pojazdów w świetle projektu nowelizacji Kodeksu karnego* [w druku].

<sup>107</sup> Trafnie cele tego środka ujmuje R.A. Stefański, wskazując, że jest to głównie wyeliminowanie sprawcy przestępstwa komunikacyjnego z ruchu drogowego by w ten sposób zapobiec możliwości popełnienia przez niego dalszych przestępstw, jego celami perspektywicznymi są zaś, poprawa i odstraszenie sprawcy przestępstwa jak i ogółu społeczeństwa – por. szerzej: R.A. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów*, Warszawa 1990, s. 46–64. Podobnie przyjmuje SN w swoim orzecznictwie wskazując, że *ratio legis* zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych stanowi wykluczenie z ruchu drogowego takich kierowców, którzy wykazali, że zagrażają bezpieczeństwu w komunikacji. Zob. m.in.: wyrok SN z 13.10.2011, sygn. IV KK 201/11, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 2, s. 2; wyrok SN z 05.03.2009, sygn. II KK 269/08, OSNwSK 2009/1/630; wyrok SN z 08.02.2007, sygn. III KK 478/06, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 6, s. 4. Obecnie pamiętać należy także o wymiarze międzynarodowym tak postawionych celów, chodzi bowiem również o to aby kierowcy pozbawieni prawa prowadzenia pojazdów w państwie członkowskim innym niż państwo stałego miejsca zamieszkania, nie uniknęli skutków zakazu prowadzenia pojazdów po opuszczeniu państwa popełnienia czynu zabronionego. R. Stefański, *Uznawanie zagranicznych orzeczeń o zakazie prowadzenia pojazdów*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 2, s. 5 i nast.; Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej o zakazie prowadzenia pojazdów mechanicznych, Dz.U.W.E. z 10.07.1998, C 216/2;

nego środka „na zawsze”, jakkolwiek wpisuje się w powyższe złożenia względnie trwałego odsunięcia sprawcy od możliwych układów sytuacyjnych, w których miałby on okazję do dalszego popełniania przestępstw komunikacyjnych, niemniej jednocześnie, co należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, słusznie zdaniem części doktryny może prowadzić do konstatacji, że środek karny opisany w art. 42 § 3 i 4 k.k. w rzeczywistości nie jest właściwie oznaczony pod względem czasowym, nie wskazuje bowiem w istocie momentu jego zakończenia<sup>108</sup>, wykraczając nadto jak się wydaje, poza moment limitujący w sposób zasadniczy ingerencję prawnokarną. Należy zwrócić także uwagę, że środek karny zakazu prowadzenia pojazdów realizujący sprecyzowane wyżej cele ma sens zasadniczo do końca życia skazanego, nie zaś do bliżej nieokreślonego momentu końcowego („na zawsze”)<sup>109</sup>.

Wspomniany środek karny w dotychczasowej konstrukcji z pewnością, jak zaznaczono wyżej, wpisuje się w zarysowane wyżej cele sprowadzające się głównie do trwałego wyeliminowania sprawcy przestępstwa komunikacyjnego z ruchu drogowego, trudno jednakże w takim jego kształcie mówić przede wszystkim o możliwości poprawy takiego sprawcy albowiem, jak wynika z powyższego, orzekany jest on „na zawsze”, przy czym wyeliminowano w przypadku jego zastosowania w ramach sankcji za popełniony czyn *de facto* możliwość zatarcia skazania<sup>110</sup>, podczas gdy należy zauważyć, że nawet przy karze dożywotniego pozbawienia wolności nie możemy zakładać, że skazany się nie poprawi<sup>111</sup>. Zgodnie bowiem z art. 107 § 6 k.k. jeżeli orzeczono środek karny, zatarcie skazania nie może nastąpić przed jego wykonaniem, darowaniem albo przedawnieniem

---

<sup>108</sup> Na cały czas dający się przewidzieć, na stałe. *Słownik ortograficzny języka polskiego*, red. T. Karpowicz, Warszawa 2001, 2005, 2006; R.A. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze*, „Prokuratura i Prawo” 2000, nr 7–8, s. 131 i nast.; W. Wróbel, *Krytycznie o zaostrożeniu odpowiedzialności karnej za przestępstwa komunikacyjne*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 7, s. 54–56.

<sup>109</sup> Słuszenie wskazywano w tym miejscu m.in. na art. 17 k.p.k. zgodnie z którym nie wszczyna się postępowania, a wszczęte umarza gdy oskarżony zmarł (pkt 5) (R.A. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze...*, s. 131 i nast.), a także na art. 15 k.k.w., zgodnie z którym sąd umarza postępowanie wykonawcze w razie przedawnienia wykonania kary, śmierci skazanego lub innej przyczyny wyłączającej to postępowanie. Jednocześnie wskazywano na konstrukcję funkcjonującą w kodeksie karnym z 1997 r. (art. 32 pkt. 5 k.k.) kary dożywotniego pozbawienia wolności [podkr. – R.P.], która rodowód swój datuje na XVIII w. (por. w tym zakresie m.in.: L. Wilk, [w:] *System*, s. 103 i nast.; J. Kulesza, *Niektóre problemy stosowania sankcji bezwzględnie oznaczonej*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 11, s. 68 i nast.), nie budząc w tym zakresie zasadniczo wątpliwości co do momentu zakończenia jej wykonywania.

<sup>110</sup> M. Malezini, *Środki karne jako instrument polityki kryminalnej*, Białystok 2013; R.A. Stefański, *Zakaz prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze...*, s. 131 i nast.; W. Wróbel, *Krytycznie...*, s. 54–56; Z. Sienkiewicz, *Zmiany w regulacji środków karnych wprowadzone ustawą z dnia 14 kwietnia 2000 r.*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 2001, t. 7, s. 41–52.

<sup>111</sup> Podstawowe zarzuty, z którymi nie sposób się dzisiaj nie zgodzić, wywodzone przeciwko karze dożywotniego pozbawienia wolności to jej empiryczna fikcyjność i niehumanitarna beznadziejność por. w tym zakresie w szczególności R. Zawłocki, *op. cit.*, s. 110 i nast.; Z. Hołda, *Kara dożywotniego*, s. 170.

jego wykonania, z zastrzeżeniem art. 76 § 2 k.k.. Co do zasady zgodnie natomiast z art. 84 § 1 k.k. sąd może wprawdzie po upływie połowy okresu, na który orzeczono środki karne wymienione w art. 39 pkt 1–3, uznać je za wykonane, jeżeli skazany przestrzegał porządku prawnego, a środek karny był w stosunku do niego wykonywany przynajmniej przez rok, nie mogąc tego jednak uczynić odnośnie do środka orzeczanego na zasadzie art. 42 § 2 lub 3 k.k, co wynika z § 2 art. 84 k.k.<sup>112</sup> W związku z powyższym skutkiem orzeczenia środka karnego zakazu prowadzenia pojazdów na zawsze obecnie jest praktyczne wyłączenie możliwości zatarcia skazania, co prowadzi, poza niespójnością systemową – albowiem zasadniczo przecież przewiduje się zatarcie skazania nawet w przypadku zbrodni<sup>113</sup>, także do bardzo daleko idących konsekwencji dla skazanego nieograniczających się tylko do samego obowiązywania zakazu prowadzenia wszelkich pojazdów mechanicznych. W projekcie nowelizacji k.k.<sup>114</sup> na uwagę zasługuje przede wszystkim przywrócenie możliwości zatarcia skazania w obrębie środka karnego orzeczanego na podstawie art. 42 § 3 i 4 k.k.

Przechodząc do ukazania ewolucji instytucji zatarcia skazania w kontekście *European Criminal Records Information System*, wspomnieć należy również o zakresie podmiotowym omawianej fikcji prawnej niekaralności w przypadku zatarcia skazania i jej ewolucji. Niewątpliwie wiąże ona nie tylko instytucje wymiaru sprawiedliwości, lecz i inne podmioty sprawujące funkcje publiczne<sup>115</sup>. Osoby prywatne nie mają natomiast już zasadniczo obowiązku traktowania skazanego, po zatarcu jego skazania, jako osoby nie karanej<sup>116</sup>.

Co więcej – wydaje się również, że ani zatarcie skazania, ani w ogóle żadna inna instytucja prawna nie są w stanie zmienić tego, że na ogół fakt skazania pozostaje w pamięci ludzkiej bardzo długo, co w szczególności dotyczy pokrzywdzonego i osób dla niego najbliższych, zwłaszcza jeżeli chodzi o poważniejsze czy drastyczniejsze przestępstwo. Zatarcie skazania traktować należy zatem jako instytucję ułatwiającą pełną adaptację społeczną osobie poprzednio skazanej za

---

<sup>112</sup> Niejako na marginesie przypomnieć należy, sygnalizowaną już w dotychczasowym piśmiennictwie, niekonsekwencję ustawodawcy, polegającą na wyłączeniu możliwości zatarcia skazania tylko w zasadzie w odniesieniu do zakazu prowadzenia pojazdów orzeczonego na podstawie art. 42 § 3 k.k., przy pominięciu zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych orzeczanego na podstawie art. 42 § 4 k.k. Zróżnicowanie takie w treści art. 84 § 2 k.k. może sugerować, że w przypadku obligatoryjnego zakazu prowadzenia pojazdów mechanicznych na zawsze otwarto pewną furtkę do uznania go za wykonany po upływie bliżej nieokreślonego okresu. por. m.in. W. Wróbel, *Krytycznie...*, s. 54–56.

<sup>113</sup> R.A. Stefański, *Obligatoryjny zakaz prowadzenia pojazdów*, „Prokuratura i Prawo” 2011, nr 5, s. 8 i nast. Zgodnie z art. 107 § 3 k.k. w razie skazania na karę dożywotniego pozbawienia wolności, zatarcie skazania następuje z mocy prawa z upływem 10 lat od uznania jej za wykonaną, od darowania kary albo od przedawnienia jej wykonania.

<sup>114</sup> Sejm RP VII kadencji, nr druku: 2393, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

<sup>115</sup> SN w wyroku z 17 grudnia 1976 r. (I PR 185/76, OSNC nr 8/1977, poz. 139); wyrok NSA z 18 czerwca 2001 r., sygn.. II SA 1610/00, LEX 53475.

<sup>116</sup> L. Gardocki, *Prawo karne*, Warszawa 2005, s. 206; *Kodeks karny. Komentarz*, red. O. Górniok, Warszawa 2006, s. 393.

przestępstwo, natomiast prawo nie może zmusić osób prywatnych, aby zapomniały o przestępstwie i jego sprawcy<sup>117</sup>.

Interesujące w kontekście ewolucji instytucji zatarcia skazania jest również kształtujące się obecnie tzw. prawo do bycia zapomnianym. Inspiracją do podjęcia prac w tym zakresie stała się konkluzja, zgodnie z którą przywilej przysługujący w rozwiniętych systemach prawnych nawet sprawcom poważnych przestępstw – zatarcie skazania po upływie określonego czasu – nie ma swojego odpowiednika w Internecie. Wypowiedź, fotografia lub informacja o czynach staje się obecnie w Internecie nieusuwalna, wpływając jednocześnie przez lata, bez ograniczenia czasowego np. na karierę zawodową lub polityczną danej osoby, której dotyczy<sup>118</sup>. Jednocześnie zapewnienie skuteczności przepisom wprowadzającym „prawo do bycia zapomnianym” może się okazać niezwykle trudne, jeżeli nie wręcz nie wykonalne, m.in. ze względu na fakt, że radykalna zmiana technologii i środowiska przetwarzania danych osobowych, w szczególności popularność i zwiększenie funkcjonalności portali społecznościowych podważyła w praktyce dotychczasowe znaczenie podstawowych pojęć w dziedzinie ochrony danych osobowych<sup>119</sup>. W stosunkowo nowym wyroku z 13 maja 2014 r. TS UE orzekł .in., że artykuł 12 lit. b i art. 14 akapit pierwszy lit. a dyrektywy 95/46/WE<sup>120</sup>, należy interpretować w taki sposób, że osoba może, ze względu na przysługujące jej i przewidziane w art. 7 i 8 karty prawa podstawowe, zażądać, aby dana informacja nie była już podawana do wiadomości szerokiego kręgu odbiorców poprzez zawarcie jej na liście wyników wyszukiwania.

Taka sytuacja w ocenie TS, nie ma jednak miejsca, jeśli ze szczególnych powodów, takich jak rola odgrywana przez tę osobę w życiu publicznym, należałoby uznać, że ingerencja w prawa podstawowe tej osoby jest uzasadniona nadrzędnym

---

<sup>117</sup> Polska regulacja prawnokarna zna trzy rodzaje zatarcia skazania: z mocy prawa, na podstawie postanowienia sądu oraz w drodze ułaskawienia. Różnice między tymi formami nie mają charakteru merytorycznego, a raczej dotyczą trybu, w jakim może nastąpić lub następuje zatarcie skazania. Zatarcie skazania z mocy prawa nie wymaga żadnej konstytutywnej decyzji, a jedynie stwierdzenia zaistnienia przesłanki formalnej i usunięcia karty karnej z rejestru skazanych. Czynność ta ma więc charakter deklaratoryjny, tj. jedynie potwierdzający istniejący stan prawny. W konsekwencji nieusuwanie karty karnej z rejestru karnego, mimo że skazanie uległo zatarciu, nie stanowi wyłącznego i niepodważalnego dowodu karalności lub niekaralności danej osoby, por. w tej materii wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 16 grudnia 1993 r. (II AKr 211/93, KZS nr 1/1994, poz. 19).

<sup>118</sup> M. Krzysztofek, „Prawo do bycia zapomnianym” i inne aspekty prywatności w epoce Internetu w prawie UE, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012 nr 8 s. 31; I. Lipowicz, [w:] *Uwagi do strategii poprawy skuteczności unijnych przepisów dotyczących ochrony danych osobowych, przedstawionej przez Komisję Europejską, przygotowane przez Stowarzyszenie „Naukowe Centrum Prawno-Informatyczne”*, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>119</sup> *Ibidem*, s. 33; wyrok TS UE z 13 maja 2014 r., sygn. C-131/12, Dz.U. C 165, 09.06.2012, dostępny ([www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=240775](http://www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=240775)) [01.07.2014].

<sup>120</sup> Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego oraz Rady z 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych oraz swobodnym przepływie tych danych; Dz.U. L 281, 23.11.1995, P. 0031-0050.

interesem tego kręgu odbiorców polegającym na posiadaniu, dzięki temu zawarciu na liście, dostępu do danej informacji<sup>121</sup>.

Interesują w kontekście instytucji zatarcia skazania jak również chociażby „prawa do bycia zapomnianym” w porządku polskim pozostaje również kwestia przechowywania akt sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub zniszczenia regulowana aktualnie rozporządzeniem ministra sprawiedliwości z 5 marca 2004 r., wydanym na podstawie art. 53 § 4 ustawy z 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.)<sup>122</sup>. W § 8 ust. 1 ustala się bowiem następujące okresy przechowywania akt: 1) 50 lat – dla akt spraw, w których wymierzono karę dożywotniego pozbawienia wolności lub karę 25 lat pozbawienia wolności; 2) 30 lat – dla akt spraw, w których wymierzono karę pozbawienia wolności powyżej 5 lat; 3) 20 lat – dla akt spraw, w których wymierzono karę pozbawienia wolności do lat 5 bez warunkowego zawieszenia jej wykonania; 4) 10 lat – dla akt spraw, w których wymierzono karę inną, niż wymienione w pkt 1–3, wydano wyrok uniewinniający, umorzono postępowanie, uwolniono od kary lub odstąpiono od jej wymierzenia, warunkowo umorzono postępowanie lub darowano karę, oraz dla akt postępowania wykonawczego; 5) 3 lata – dla akt spraw niewymienionych w pkt 1–4. Zgodnie z ustępem 2, akta nie mogą być przekazane do zniszczenia przed ustaniem karalności przestępstwa, o które toczyło się postępowanie.

Przedmiotem zatarcia jest jak już wspomniano wyżej skazanie, również to pojęcie w sposób zasadniczy ewoluowało, przy czym ani kodeks karny ani kodeks postępowania karnego nie zawierają definicji skazania. W doktrynie proponuje się rozumienie skazania w trojaki sposób – jako uznanie winy, wymierzenie kary oraz jako uznanie winy i wymierzenie kary<sup>123</sup>, słusznie jednakże dla przyjęcia prawidłowej definicji B.J. Stefańska zwraca uwagę na art. 107 § 5 k.k., który przewiduje również zatarcie skazania wyroku, w którym sąd odstępuje od wymierzenia kary, co prowadzi do słusznej konkluzji, że skazaniem będzie uznanie w wyroku przez sąd oskarżonego za winnego zarzucanego mu przestępstwa, niezależnie od tego czy sąd wymierza karę za przestępstwo czy odstępuje od wymierzenia kary<sup>124</sup>. Nie będzie miał natomiast charakteru wyroku skazującego wyrok umarzający postępo-

---

<sup>121</sup> Zob. w tej materii: wyrok TS UE z 13 maja 2014 r., sygn. C-131/12; Dz.U. C 165 z 09.06.2012, [www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=240775](http://www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=152065&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=240775) [01.07.2014]; opinia Rzecznika Generalnego przedstawiona 25 czerwca 2013 r., [www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=138782&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=240775](http://www.curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=138782&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=PL&cid=240775) [01.07.2014].

<sup>122</sup> Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 5 marca 2004 w sprawie przechowywania akt spraw sądowych oraz ich przekazywania do archiwów państwowych lub do zniszczenia, Dz.U. 2004.46.443 z późn. zm.

<sup>123</sup> B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 202.

<sup>124</sup> *Ibidem*, s. 203 i powołana tam literatura; E. Skrętowicz, *Wyrok sądu karnego pierwszej instancji*, Lublin 1989, s. 74 i nast.

wanie<sup>125</sup>, jak wskazał SN w wyroku z 29 sierpnia 2012 r. z treści przepisów art. 66 k.k. i art. 67 k.k. wynika, że warunkowe umorzenie postępowania jest samoistnym środkiem probacyjnym, który nie jest związany ze skazaniem sprawcy, a tym samym nie może zostać połączony z wymierzeniem mu kary<sup>126</sup>, za czym, zdaniem SN, przemawia wykładnia językowa i systemowa przepisów kodeksu karnego.

W kontekście porządku europejskiego warto wspomnieć również o definicji wyroku skazującego na gruncie implementowanej decyzji ramowej 2008/675/WSiSW<sup>127</sup>, której zasadniczym celem jest umożliwienie wiązania skutków z uprzednimi wyrokami skazującymi zapadłymi w jednym państwie członkowskim w toku nowego postępowania karnego w innym państwie członkowskim w zakresie, w jakim na mocy prawa krajowego tego drugiego państwa członkowskiego uwzględnia się uprzednie krajowe wyroki skazujące. Zgodnie z art. 2 na użytek niniejszej decyzji ramowej, „wyrok skazujący” oznacza każde prawomocne orzeczenie sądu właściwego w sprawach karnych uznające daną osobę za winną popełnienia przestępstwa<sup>128</sup>. Warto w tym miejscu wspomnieć również o Konwencji wykonawczej do układu Schengen z 1990 r.<sup>129</sup> i jej art. 54, gdzie możliwości interpretacyjne wskazywały by na możliwość wiązania wyroku skazującego z orzeczeniem kary<sup>130</sup>, zgodnie bowiem z art. 54 wspomnianej Konwencji osoba, której proces zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku na obszarze jednej umawiającej się strony, nie może być ścigana na obszarze innej strony za ten sam czyn, pod warunkiem że została nałożona i wykonana kara lub jest ona w trakcie wykonywania, lub nie może być już wykonana na mocy przepisów prawnych skazującej się strony. Taka konkluzja pojawia się u A. Sakowicza<sup>131</sup>, aczkolwiek autor

<sup>125</sup> B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 204 i powołana tam literatura; wyrok SN z 3 października 2008 r., III KK 167/08, Biul. PK 2008, nr 13.

<sup>126</sup> Wyrok SN z 29.08.2012 r., sygn. II KK 199/12, LEX nr 1220795, aczkolwiek warto w tym miejscu zwrócić uwagę także na dwa judykaty – pierwszy WSA w Warszawie z 26.08.2010 r., sygn. II SA/Wa 183/10, LEX nr 737789 gdzie przyjęto, że warunkowe umorzenie postępowania karnego nie jest formą ani odmianą warunkowego skazania, oraz drugi NSA w Warszawie z 08.09.2009 r., II GSK 28/09, LEX nr 596713, gdzie przyjęto, że wyrok warunkowo umarzający postępowanie oznacza przypisanie sprawcy popełnienia przestępstwa, a więc i winy.

<sup>127</sup> [www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2008.220.01.0032.01](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2008.220.01.0032.01). POL art. 4 decyzji ramowej 2008/675/WSiSW z 24 lipca 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz.Urz. UE L 220 z 15.08.2008, s. 32).

<sup>128</sup> Zob. m.in.: S. Buczyma, R. Kierzyńska, *Nowelizacja prawa karnego z zakresu współpracy sądowej w UE – uwagi na temat recydywy europejskiej i ENA*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 9, s. 12.

<sup>129</sup> Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz.U.UE.L. 2000.239.19, Dz.U. UE-sp.19-2-9 z późn. zm.

<sup>130</sup> A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 368 i nast.

<sup>131</sup> *Ibidem*, s. 368 i nast.; wyrok TS z 28.09.2006 r., C-467/04, Postępowanie karne przeciwko G. Francesco Gasparini, Jose Ma L. A. Gasparini, Juan de Lucchi Calcagno, G. Costa Bozzo,

wyraźnie i słusznie przyjmuje, że należy objąć na gruncie tej Konwencji pojęciem wyroku skazującego każde orzeczenie przełamujące domniemanie niewinności<sup>132</sup>. Decyzja ramowa Rady 2009/315/WSiSW z 26 lutego 2009 r.<sup>133</sup> w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji również na potrzeby niniejszej decyzji przyjmuje, że wyrok skazujący oznacza każde prawomocne orzeczenie wydane przez sąd karny wobec osoby fizycznej w związku z popełnionym przestępstwem. Tę definicję przejmuje także na zasadzie art. 2 Decyzja Rady 2009/316/WSiSW z 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)<sup>134</sup>.

Z powyższych rozważań jasno wynika, że instytucja zatarcia skazania istotnie ewoluuje, a związane jest to w dużej mierze z postępami w zakresie integracji europejskiej. Dokonując charakterystyki tejże instytucji nie sposób nie spojrzeć na nią również z perspektywy stosunkowo nowej inicjatywy w obrębie UE, a mianowicie wspomnianego już wyżej ECRIS. W pierwszej kolejności podkreślić należy, że nie jest pierwsza inicjatywa w zakresie przekazywania informacji z rejestrów karnych w obrębie UE, prace takie prowadzone były bowiem już znacznie wcześniej<sup>135</sup>. Decyzja Rady 2009/316/WSiSW z 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)<sup>136</sup> poprzedzona była Europejską Konwencją o pomocy w sprawach karnych z 20 kwietnia 1959 r.<sup>137</sup> Postanowienia Konwencji w tej materii zostały

---

Francesco Mario Gasparini, José A. Hormiga Marrero, Sindicatura Quiebra ZOTSiS 2006/8-/I-9199, gdzie TS przyjął, że zasada *ne bis in idem*, zawarta w art. 54 konwencji wykonawczej do układu z Schengen, stosuje się do orzeczenia organu sądowego umawiającego się państwa, wydanego w następstwie przeprowadzonego postępowania karnego, w wyniku którego postępowanie karne wobec oskarżonego zostało prawomocnie umorzone z powodu przedawnienia przestępstwa objętego ściganiem. Zdanie nadrzędne wchodzące w skład jedynego zdania tworzącego art. 54 nie zawiera żadnego odniesienia do treści wyroku, który stał się prawomocny. Nie jest tak, że stosuje się ono wyłącznie do wyroków skazujących oraz wyrok TS z 22.12.2008, C-491/07, Postępowanie karne przeciwko Vladimirowi Turanskiemu (orzeczenie wstępne) ZOTSiS 2008/12C/I-11039 gdzie TS wskazał, że w związku z tym postanowienie organu policji, które mimo umorzenia postępowania karnego nie zamyka definitywnie możliwości ścigania w myśl danego porządku prawnego, nie może stanowić orzeczenia pozwalającego na uznanie, że „proces tej osoby zakończył się wydaniem prawomocnego wyroku” w rozumieniu art. 54 wskazanej konwencji, z glosami, częściowo krytyczną A. Lacha, Glosa do wyroku TS z 22 grudnia 2008 r., C-491/07. LEX/el. 2009 oraz aprobowaną P. Pawlonki, Glosa do wyroku TS z 22 grudnia 2008 r., C-491/07, glosa LEX/el. 2010.

<sup>132</sup> A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 369.

<sup>133</sup> Dz.Urz. UE L 93/25 z 07.04.2009.

<sup>134</sup> Dz.Urz. UE L 93/33 z 07.04.2009.

<sup>135</sup> Różnorodność danych i rejestrów charakteryzują np. B. Vermeulen, T. Vander Beken, E. de Busser, A. Dormaels, *Blueprint for an EU criminal records database. Legal, politico-institutional and practical feasibility*, Maklu 2002, s 7 i nast.

<sup>136</sup> Dz.U.U.E.L. 2009.93.33.

<sup>137</sup> Dz.U. z 22 września 1999 r. Nr 76, poz. 854. Zgodnie z art. 13 powołanej Konwencji strona wezwana przekazuje, z zastrzeżeniem takiej samej możliwości dla jej organów sądowych w podobnej sprawie, wyciągi z rejestru skazanych i wszelkie z nim związane informacje, o których przekazanie

następnie uzupełnione w drodze uregulowań, zawartych m.in. w art. 4 protokołu dodatkowego do tejże Konwencji z 17 marca 1978 r., oraz w podpisanym w 8 listopada 2001 r. w Strasburgu drugim protokole dodatkowym<sup>138</sup>. Istotne znaczenie w tej materii ma także art. 56 Europejskiej Konwencji o międzynarodowej ważności wyroków karnych z 28 maja 1970 r., której Polska nie ratyfikowała, a która przewiduje uwzględnianie orzeczeń zapadłych w innych państwach członkowskich Rady Europy, pozostawiając prawu krajowemu określenie skutku wydania takiego orzeczenia<sup>139</sup>.

Wspomnianą wyżej Konwencję o międzynarodowej ważności wyroków karnych z 28 maja 1970 r. w stosunkach pomiędzy państwami członkowskimi UE zastąpiła Decyzja ramowa Rady 2008/675/WSiSW z 24 lipca 2008 r. w sprawie uwzględniania w nowym postępowaniu karnym wyroków skazujących zapadłych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>140</sup>. Niniejsza Decyzja ramowa z uwagi na postawiony przez UE cel – utrzymywania i rozwijania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, kontynuując przyjęty 29 listopada 2000 r. zgodnie z konkluzjami z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere, program działań mający na celu wprowadzenie w życie zasady wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach karnych, przewidujący „przyjęcie co najmniej jednego instrumentu prawnego ustanawiającego zasadę, zgodnie z którą sąd jednego z państw członkowskich musi mieć możliwość uwzględniania prawomocnych wyroków karnych zapadłych w sądach innych państw członkowskich – w celu oceny uprzedniej karalności sprawcy i ewentualnego stwierdzenia ponownego popełnienia przez niego przestępstwa oraz w celu określenia rodzaju kary i zasad jej wykonywania”, nałożyła na państwa członkowskie minimalne obowiązki uwzględniania wyroków skazujących zapadłych w innych państwach członkowskich. W myśl wspomnianej Decyzji ramowej – stanem pożądanym jest, aby wyrok skazujący zapadły w innych państwach członkowskich w danym państwie członkowskim wiązał się ze skutkami równoważnymi skutkom wynikającym z wyroków skazujących wyda-

---

wnoszą organy sądowe każdej Umawiającej się Strony na potrzeby sprawy karnej. Zgodnie natomiast z art. 22 każda z Umawiających się Stron zawiadamia Stronę zainteresowaną o orzeczeniach skazujących i późniejszych środkach podjętych wobec obywateli tej Strony, które zostały wpisane w rejestrze skazanych. Ministerstwa Sprawiedliwości przekazują sobie te informacje co najmniej raz w roku. Jeżeli dana osoba jest traktowana jako obywatel dwóch lub więcej Umawiających się Stron, zawiadamia się wszystkie zainteresowane Strony, chyba że osoba ta posiada obywatelstwo Państwa, na którego terytorium została skazana.

<sup>138</sup> M. Leciak, *Problematyka „Europejskiego Rejestru Skazanych”*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 4, s. 94; M. Plachta, *Europejski Rejestr Karny: Przedwczesny pomysł czy idee fixe?*, „Prokuratura i Prawo” 2007, nr 12, s. 94 i nast.; idem, *European Criminal Record (ECR) and its possible application in Poland*, „Archivum Iuridicum Cracoviense” 2003, t. 35–36, s. 41–58; B.J. Stefańska, *Zatarcie skazania...*, s. 136 i nast.

<sup>139</sup> [www.bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/rada-europy/konwencje-rady-europy-z-obszaru-sprawiedliwosc-i-sprawy-wewnetrzne-podpisane-ratyfikowane-przez-polske](http://www.bip.ms.gov.pl/pl/ministerstwo/wspolpraca-miedzynarodowa/rada-europy/konwencje-rady-europy-z-obszaru-sprawiedliwosc-i-sprawy-wewnetrzne-podpisane-ratyfikowane-przez-polske) [01.07.2014].

<sup>140</sup> Dz.U.UE.L. 2008.220.32.

nych przez jego własne sądy zgodnie z prawem krajowym, niezależnie od tego, czy skutki te uznawane są w prawie krajowym za skutki faktyczne czy proceduralne lub materialne skutki prawne. Niniejsza decyzja ramowa, co wyraźnie podkreśla się w preambule, nie ma jednak na celu dokonania harmonizacji skutków przypisywanych przez różne prawodawstwa krajowe istnieniu uprzednich wyroków skazujących, więc obowiązek uwzględniania uprzednich wyroków skazujących zapadłych w innych państwach członkowskich istnieje wyłącznie w takim zakresie, w jakim na mocy prawa krajowego uwzględnia się uprzednie krajowe wyroki skazujące. Jedynie wspomnieć w tym miejscu należy Decyzję ramową Rady 2008/909/WSiSW z 27 listopada 2008 r. o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności lub inny środek polegający na pozbawieniu wolności – w celu wykonania tych wyroków w Unii Europejskiej<sup>141</sup>, która ma marginalne w zasadzie znaczenie dla omawianej problematyki.

Jako warunki wzajemnego uznawania A. Sakowicz wskazuje wzajemne zaufanie, ekwiwalentność oraz kompatybilność rozwiązań prawnych<sup>142</sup>. Ważna jest ekwiwalentność systemów prawnych<sup>143</sup>, której co do zasady, jak się podkreśla w doktrynie, nie wykluczają różnice systemowe. Brak ekwiwalentności może być jedną z przeszkód ziszczenia się wzajemnego uznawania<sup>144</sup>. Zdaniem WSA w Warszawie, w sytuacji, gdy wobec treści przepisów wyżej powołanej ustawy, podstawą cofnięcia pozwolenia na broń musi być fakt wydania wobec danej osoby prawomocnego wyroku skazującego za popełnienie umyślnego przestępstwa, ustalenia, co do faktu zaistnienia powyższego stanu, pozostają kluczową przesłanką, rzutu-jącą na rozstrzygnięcie<sup>145</sup>. Czyniąc ustalenia w przedmiotowym zakresie organ winien w pierwszej kolejności bazować na danych zawartych w Krajowym Rejestrze Karnym. Zgodnie bowiem z aktem prawnym powołującym do życia ten rejestr, gromadzone są w nim dane osób, skazanych za popełnienie przestępstwa w kraju, jak i w krajach Unii Europejskiej. Co się tyczy czynów, za popełnienie których skazanie nastąpiło na podstawie prawa polskiego, ich kwalifikacja, jako przestępstwa, nie nastręcza trudności i nie powoduje wątpliwości. Inaczej rzecz się ma z czynami, za popełnienie których skazano daną osobę na podstawie przepisów prawa obcego, w innym kraju. Biorąc bowiem pod uwagę fakt istnienia różnych rodzajów systematyki prawnej, obowiązujących w krajach Unii Europejskiej, kwalifikacji czynu, jako przestępstwa winno dokonywać się w odniesieniu do prawa obowiązującego w kraju, w którym nastąpiło skazanie. Niezbędne jest więc odniesienie się do konkretnej kodyfikacji i dokonanie w oparciu o nią kwalifikacji przepisu

---

<sup>141</sup> Dz.U.UE.L. 2008.327.27 z późn. zm.

<sup>142</sup> A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 191 i nast.

<sup>143</sup> Szerzej: *ibidem*, s. 209 i nast.; P. Brzeziński, *Zasada ekwiwalentności w prawie Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 6, s. 35 i nast.

<sup>144</sup> A. Sakowicz, *op. cit.*, s. 212.

<sup>145</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 października 2012 r. II SA/Wa 1249/12, LEX nr 1249065.

stanowiącego podstawę skazania. Tak więc nie w każdej sytuacji faktycznej będzie możliwym ograniczenie się przez organ do ustaleń w zakresie ujawnienia czynu w Krajowym Rejestrze Karnym<sup>146</sup>.

Zgodnie z art. 5 Decyzja Rady 2009/316/WSiSW z 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)<sup>147</sup>, państwa członkowskie przesyłają do Sekretariatu Generalnego Rady podane niżej informacje, w szczególności w celu sporządzenia niewiążącego podręcznika dla użytkowników, o którym mowa w art. 6 ust. 2 lit. a: a) wykaz przestępstw krajowych wchodzących w zakres poszczególnych kategorii, o których mowa w tabeli przestępstw w załączniku A. Wykaz zawiera nazwę lub klasyfikację prawną przestępstwa oraz odniesienie do przepisów mających zastosowanie. Wykaz może zawierać również krótki opis znamion przestępstwa; b) wykaz rodzajów wyroków skazujących, ewentualnych kar dodatkowych, środków bezpieczeństwa oraz ewentualnych późniejszych orzeczeń zmieniających sposób wykonania kary określonych w prawie krajowym, w każdej z kategorii, o których mowa w tabeli kar i środków w załączniku B. Może on także zawierać krótki opis konkretnej kary lub środka. Zobowiązano jednocześnie państwa członkowskie do regularnej aktualizacji wykazów i opisów, o których mowa wyżej.

Kolejnym etapem ECRIS były Decyzja ramowa Rady 2009/315/WSiSW z 26 lutego 2009 r. w sprawie organizacji wymiany informacji pochodzących z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi oraz treści tych informacji<sup>148</sup> oraz Decyzja Rady 2009/316/WSiSW z 6 kwietnia 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)<sup>149</sup>. W praktyce system ECRIS oznacza łączność elektroniczną między bazami danych krajowych rejestrów karnych wszystkich państw członkowskich, dzięki której informacje o wyrokach skazujących są wymieniane szybko, w jednolitej oraz łatwej do odczytania formie. Zapewnia to łatwy dostęp do kompletnych informacji na temat przestępstw popełnionych przez dowolnego obywatela UE, bez względu na to, w których państwach UE osoba ta została w przeszłości skazana. W ten sposób przestępcy nie będą w stanie uciec przed swoją kryminalną przeszłością, przenosząc się po prostu z jednego państwa członkowskiego do drugiego, a przestępstwa uprzednio przez nich popełnione mogą zostać odpowiednio uwzględnione w nowych orzeczeniach. Omawiany system przyczynia się także do zapobiegania przestępstwom<sup>150</sup>.

ECRIS jest oparty na zdecentralizowanej strukturze informatycznej: dane z rejestru karnego są przechowywane wyłącznie w krajowych bazach danych pań-

---

<sup>146</sup> Por. uzasadnienie wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 4 października 2012 r. II SA/Wa 1249/12, LEX nr 1249065.

<sup>147</sup> Dz.U.UE.L. 2009.93.33.

<sup>148</sup> Dz.Urz. UE L 93/25 z 07.04.2009.

<sup>149</sup> Dz.U.UE.L. 2009.93.33.

<sup>150</sup> [www.e-justice.europa.eu/content\\_criminal\\_records-95-pl.do](http://www.e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95-pl.do).

stwa członkowskiego i – na wniosek – wymieniane elektronicznie między organami centralnymi państw członkowskich. Państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada dana osoba, staje się centralnym miejscem przechowywania wszystkich wyroków skazujących wydanych przeciwko tej osobie. Jest ono zobowiązane przechowywać i uaktualniać wszystkie otrzymywane informacje oraz – na wniosek – przekazywać je dalej. W związku z tym każde państwo członkowskie będzie w stanie – na wniosek innego państwa członkowskiego – dostarczyć wyczerpujących, aktualnych i kompletnych informacji dotyczących wpisów do rejestru karnego na temat swoich obywateli niezależnie od tego, gdzie dany wyrok został wydany. EIOD wyraził poparcie dla zdecentralizowanej struktury, albowiem takie rozwiązanie pomaga uniknąć dublowania danych osobowych w centralnej bazie danych. Wybór takiej zdecentralizowanej struktury oznacza, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za bazy danych rejestrów karnych oraz za przetwarzanie danych osobowych zawartych w tych bazach. Konkretnie, podmiotami kontrolującymi te bazy danych są organy centralne państw członkowskich. Jako kontrolerzy, są one odpowiedzialne za zawartość baz danych oraz za treść wymienianych informacji<sup>151</sup>.

Państwo członkowskie skazujące osobę niebędącą obywatelem tego państwa jest zobowiązane przesłać niezwłocznie informacje – wraz z późniejszymi wpisami – dotyczące tego wyroku skazującego do państwa członkowskiego (państw członkowskich), którego (których) obywatelem jest dana osoba. Przekazanie informacji dotyczących wyroków odbywa się drogą elektroniczną, za pomocą znormalizowanego formatu europejskiego opierającego się na dwóch tabelach referencyjnych: kategorii przestępstw i kategorii kar. Tabele te ułatwiają automatyczne tłumaczenie przekazywanych informacji i poprawiają ich wzajemne rozumienie. Przy przekazywaniu informacji na temat wyroku państwo członkowskie musi podać odpowiednie kody kategorii przestępstw oraz kar i innych sankcji, które są automatycznie tłumaczone na język odbiorcy, dając mu w ten sposób możliwość natychmiastowej reakcji po otrzymaniu informacji<sup>152</sup>.

W oparciu o decyzję ramową, która określa zasady wymiany i funkcjonowania systemu ECRIS, rozwiązania te zostały również uwzględnione w ustawie z 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym<sup>153</sup> oraz w szeregu aktów wykonawczych do wspomnianej ustawy<sup>154</sup>. Zgodnie bowiem z brzmieniem z art. 13 ust.

---

<sup>151</sup> Dz.U. UE.C.2009.42.1; Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych na temat wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie ustanowienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS), zgodnie z art. 11 decyzji ramowej 2008/.../WsiSW, 2009/C 42/01; Dz.U. UE C z 20.02.2009; Dz.U. UE.C.2009.128.13; Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości, 2009/C 128/02; Dz.U. UE C z 06.06.2009.

<sup>152</sup> [www.e-justice.europa.eu/content\\_criminal\\_records-95-pl.do](http://www.e-justice.europa.eu/content_criminal_records-95-pl.do).

<sup>153</sup> Dz.U. 2012.654, tekst jedn. z późn. zm.

<sup>154</sup> Rozp. z 05.05.2014. Udzielenie informacji o osobach oraz o podmiotach zbiorowych na podstawie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym. Dz.U. 2014.660; Rozp. z 08.08.2013.

1 decyzji ramowej, państwa członkowskie zobowiązane zostały do podjęcia środków niezbędnych do zapewnienia zgodności z decyzją ramową w terminie do 27 kwietnia 2012 r. W art. 1a powołanej wyżej ustawy wprowadzono m.in. definicję ECRIS jako zdecentralizowanego systemu teleinformatycznego oparty na bazach danych rejestrów karnych, służący do wymiany informacji pomiędzy organami centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej poprzez zabezpieczoną sieć teleinformatyczną oraz definicję wyroku skazującego za który uznaje się każde prawomocne orzeczenie wydane przez sąd karny wobec osoby fizycznej w związku z popełnieniem przestępstwa, której dane podlegają gromadzeniu w Rejestrze. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy o KRK, dane osobowe osób, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 1, 3 i 7, oraz dane o podmiotach zbiorowych, o których mowa w art. 1 ust. 3, usuwa się z Rejestru, jeżeli z mocy prawa skazanie uległo zatarciu, a ponadto m.in po otrzymaniu zawiadomienia o zarządzeniu zatarcia skazania przez sąd, na podstawie art. 107 § 2 i 4 oraz art. 337 Kodeksu karnego.

Z uwagi na to, że istniejące w obrębie wielu krajów (np. Wielkiej Brytanii, Czech czy Słowacji) różnice systemowe, a także różnice w przejętych rozwiązaniach prowadzą do tego, że czas gromadzenia informacji o skazaniu w rejestrze karnym jest dużo dłuższy niż w KRK, w niektórych bowiem przypadkach informacja taka jest przechowywana nawet przez 100 lat – niezależnie od rodzaju orzeczonej kary, ponadto z uwagi na to, że wiele państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw trzecich rozróżnia zatarcie skazania od tzw. rehabilitacji, czyli ograniczenia wydawania informacji z rejestru karnego jedynie do celów postępowania karnego, aby uniknąć sytuacji, w której dane skazanie będzie wykazywane w informacji o osobie przez bardzo długi okres, dłuższy niż w przypadku analogicznych kar orzeczonych przez sądy polskie, dodano również art. 14a, przewidujący niewykazywanie tych skazań po upływie pewnego czasu. Jako podstawę określenia długości okresów, po których skazania takie nie byłyby wykazywane, przyjęto obowiązują-

---

Wymogi techniczne, jakie musi spełniać aplikacja do przesyłania kart rejestracyjnych i zawiadomień za pośrednictwem systemu teleinformatycznego oraz tryb przyznawania, zmieniania i wycofywania oraz sposób weryfikacji podpisu elektronicznego do podpisywania kart rejestracyjnych i zawiadomień za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Dz.U. 2013.955; Rozp. z 25.07.2013. Szczegółowość informacji umieszczanych w karcie rejestracyjnej i w zawiadomieniu. Dz.U. 2013.892; Rozp. z 16.05.2012. Gromadzenie danych osobowych i danych o podmiotach zbiorowych w Krajowym Rejestrze Karnym oraz usuwanie tych danych z Rejestru. Dz.U. 2012.564; Rozp. z 26.04.2012. Wzór formularza zapytania o udzielenie informacji pochodzących z rejestru karnego i odpowiedzi na zapytanie, wykorzystywanego między organami centralnymi państw członkowskich Unii Europejskiej. Dz.U. 2012.487; Rozp. z 29.03.2012. Wykaz kodów stosowanych przy przekazywaniu za pośrednictwem systemu ECRIS informacji dotyczących kwalifikacji prawnej czynu zabronionego przyjętej w orzeczeniu oraz orzeczonych kar i środków karnych, jak również środków zabezpieczających, wychowawczych, poprawczych i wychowawczo-leczniczych, oraz sposób zastosowania tych kodów. Dz.U. 2012.367; Rozp. z 09.08.2011. Szczegółowe zasady i sposób przetwarzania oraz przekazywania danych osobowych zgromadzonych w zbiorach Krajowego Rejestru Karnego do celów statystycznych oraz badań naukowych. Dz.U. 2011.175.1045; Rozp. z 27.03.2001. Szczegółowe zasady i tryb przejścia danych osobowych przez Krajowy Rejestr Karny lub likwidacji danych osobowych zgromadzonych w Centralnym Rejestrze Skazanych i Centralnym Rejestrze Nietletnich. Dz.U. 2001.32.383.

ce w prawie polskim sumy okresów przedawnienia wykonania kary oraz zatarcia skazania<sup>155</sup>. Zgodnie z art. 14a. 1 KRK informacja o osobie sporządzona na podstawie danych zgromadzonych w Rejestrze dla celów innych niż postępowanie karne nie zawiera danych o skazaniach, o których mowa w art. 1 ust. 2 pkt 4 (będących obywatelami polskimi prawomocnie skazanymi przez sądy państw obcych, jeżeli od daty uprawomocnienia się orzeczenia upłynął okres: 1) 40 lat w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności przekraczającą 5 lat lub karę surowszą, 2) 25 lat w przypadku skazania na karę pozbawienia wolności nieprzekraczającą 5 lat, 3) 15 lat w przypadku skazania na karę inną niż kary wymienione w pkt 1 i 2 albo orzeczenia innych środków – chyba że osoba, której dane gromadzone są w Rejestrze, zażąda udostępnienia informacji o treści wszystkich dotyczących jej zapisów. Przepis ust. 1 nie dotyczy danych o skazaniach za przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności, jeżeli pokrzywdzonym był małoletni.

Podsumowując – integracja europejska i globalizacja doprowadziły do zmiany sposobu myślenia o funkcjonowaniu nie tylko społeczności światowej, państw czy instytucji międzynarodowych, zmieniły także odczucie tożsamości poszczególnych jednostek i ich identyfikację z określoną grupą czy wspólnotą. W odniesieniu do integracji europejskiej nauka i praktyka stanęły w obliczu konieczności rozwiązania po raz pierwszy problemu: jak w sposób możliwie precyzyjny określić charakter instrumentów współpracy państw w zwalczaniu przestępczości w sytuacji, w sytuacji gdy ma ona miejsce na obszarze podobnym do obszaru państwowego, aczkolwiek pozostającym jednocześnie w dalszym ciągu obszarem stanowiącym zrzeszenie państw. Na gruncie prawa karnego problem okazał się o tyle poważniejszy, że zasadniczo wszystkie istotne z punktu widzenia represji karnej zjawiska związane były do tej pory z terytorium i przynależnością państwową albowiem, jak się przyjmuje, uzasadnienie istnienia kary koniecznie musi być związane z odwołaniem się do szeregu argumentów dotyczących właśnie wspólnych dóbr, wartości i celów społeczności, w której zakorzeniona zostaje dana instytucja.

Obecnie absolutny monopol państwowy w zakresie tzw. *ius puniendi* wydaje się nie do utrzymania w intensywnie integrujących się obszarach prawnych. Dla nich wspólny staje się pewien zrąb dóbr prawnych, który powinien być chroniony normami prawnokarnymi o charakterze ponadnarodowym, pojawia się też swoista dezaktualizacja poglądów o „jedynej i najlepszej” jurysdykcji miejsca popełnienia przestępstwa z uwagi na to, że przestępczość coraz częściej ma charakter transgraniczny. Wymusza to niejako potrzebę tworzenia nowych instrumentów zwalczania przestępczości, które zapewnią rozsądny kompromis między międzynarodowymi zasadami zwalczania przestępczości, monopolem państwa w tym zakresie, a uwspólnotowaniem tychże.

---

<sup>155</sup> Por. uzasadnienie projektu ustawy – Sejm RP VI kadencji, nr druku: 4527, [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

Ewolucja prawa karnego, jako efekt jego stopniowej humanizacji, doprowadziła do wykształcenia m.in. instytucji zatarcia skazania, która była i jest obecnie znana wszystkim polskim kodyfikacjom karnym – jakże ważnej, albowiem, jak widać wyraźnie, obecnie dolegliwość kary nie wyczerpuje się w tylko okresie samego skazania. Składać się będzie na nią bowiem całokształt konsekwencji dotyczących skazanego, aż do momentu ich zakończenia wynikającego z faktu zatarcia skazania, do tego momentu chociażby skazany pozbawiony będzie np. możliwości ubiegania się o określony rodzaj zatrudnienia.

Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu przestępczości ewoluowała najsilniej w obrębie Unii Europejskiej, wydaje się, że dobrze pokazuje to chociażby przedstawiona ewolucja instytucji zatarcia skazania. Idea systemu rejestracji wyroków, aczkolwiek w zmienionym z pewnością gruntownie kształcie przetrwała do czasów obecnych. Jej podstawowe założenia w różnych kodeksach nie różniły się istotnie od siebie, aczkolwiek szczegółowe uregulowania były odmienne co zostało pokazane, aż po najbardziej zaawansowane regulacje jakie pojawiają się w k.k. z 1997 r. przy uwzględnieniu także ostatniego projektu zmian w tym zakresie. W kontekście ewolucji tejże instytucji interesującym jest z pewnością jak zmieniał się i nadal zmienia zakres fikcji prawnej, zgodnie z którą przyjmuje się, że osoba, której dotyczy skazanie nie była uprzednio karana, a to w kontekście chociażby tzw. prawa do bycia zapomnianym – definicji skazania, która jak widać obecnie nie jest jednolita w obrębie UE, a także koncepcji odpowiedzialności i rozwarstwienia tej odpowiedzialności na przestępstwa i wykroczenia.

Ta ostatnia kwestia jest przedmiotem szerszych badań w obrębie programu badawczego NCN 2011/03/D/HS5/01456. Aż wreszcie po system ECRIS, który sam w sobie jest tylko techniczną możliwością, zdecentralizowanym systemem teleinformatycznym opartym na bazach danych rejestrów karnych, służącym do wymiany informacji rejestrów karnych pomiędzy centralnymi państwami członkowskimi, niemniej pokazuje zmianę w zakresie zasięgu informacji zgromadzonych w rejestrach karnych i ich wykorzystania obecnie. Ale wymiana informacji pochodząca z rejestru karnego pomiędzy państwami członkowskimi to także druga strona medalu – w znacznym stopniu zostaje w ten sposób również zmniejszone ryzyko zatrudnienia przez przedsiębiorcę osoby, która popełniła za granicą czyn, który – zgodnie z prawem polskim – uniemożliwiałby zatrudnienie na danym stanowisku. Ułatwienia w uzyskiwaniu pełnej informacji z rejestrów państw Unii Europejskiej dotyczyć będą również organów administracji publicznej prowadzących postępowanie o udzielenie koncesji bądź zezwolenia na prowadzenie określonej działalności, w przypadku gdy warunkiem udzielenia takiej koncesji (zezwoleń) jest niekaralność.

Jak trafnie wywiódł J. Makarewicz – pierwotne prawo karne nie wiązało się z określonym terytorium, wiązało się po prostu z członkostwem we wspólnocie – stwierdzenie to pozostaje aktualne i dziś w perspektywie integracji europejskiej, z tym, że pod wpływem idei integracji europejskiej zmieniło się z pewnością pojęcie wspólnoty w tym zakresie.

Charakterystyka tej jednej instytucji, jaką jest zatarcie skazania pokazuje nadto, że tzw. europejskie ściganie karne z dużą dozą prawdopodobieństwa nie będzie pochodną systemów krajowych, albowiem już teraz wykazuje ono dużą autonomię regulacyjną, zarówno co do przedmiotu, jak i co do formy. Podkreślenia wymaga również to, że mimo idei harmonizacji prawo to, wynikające z różnych uwarunkowań konstytucyjnych i poddawane bardzo różnym interpretacjom orzeczniczym, będzie kształtowało się niestety w sposób nierównomierny w różnych państwach członkowskich.

**The Evolution of the Erasure of Conviction in the Polish Criminal Law from the Perspective of the European Criminal Records Information System – Selected Issues**

Criminal law as it's traditionally seen is a set of standards defining socially harmful acts, referred to as crimes, determining the responsibility for these acts and the penalties, sanctions and protective measures applied against the perpetrators. More than any other branch of law, criminal law reflects social attitudes towards specific cultural, moral and financial issues, demonstrating susceptibility to social changes, in principle denying its inter-culturalism, and exemplifying an extremely strong rooting in a specific culture. The concept of the European integration, together with ongoing globalization, have caused a shift in the way of thinking about the functioning of not only global society, countries or international institutions, but have also been changing the feeling of identity of individuals and their identification with a specific group or community. At the same time, the free flow of persons supporting the phenomenon of multi-culturalism, so characteristic for the concept of the European integration, has been determining the transnational nature of crime to a greater extent than before. This transnational character enforces, simultaneously, the development of the tools habitually designed for counteracting crime, including, first of all, traditionally understood criminal law. One example is the Erasure of Conviction in the Polish Criminal Law from the Perspective of *the European Criminal Records Information System*.

**Key words:** Criminal Law, European Integration, The harmonisation, national sovereignty, The European Criminal Records Information System



Magdalena Bainczyk

**WYBRANE ASPEKTY NOWELIZACJI PRAWNYCH  
PODSTAW CZŁONKOSTWA POLSKI W UNII EUROPEJSKIEJ.  
UWAGI NA TŁE WYROKÓW POLSKIEGO I NIEMIECKIEGO  
TRYBUNAŁU KONSTITUCYJNEGO W SPRAWIE AKTÓW  
NORMATYWNYCH STABILIZUJĄCYCH STREFĘ EURO<sup>1</sup>**

**Wprowadzenie**

Wyrazem istotnej zmiany położenia Polski, która dokonała się w związku z wejściem do Unii Europejskiej, są działania polskich organów konstytucyjnych w ciągu ostatnich dziesięciu lat, mające na celu współkształtowanie zasad funkcjonowania UE, w tym zasad funkcjonowania unii walutowej. W drugiej połowie 2011 r. Polska sprawowała przewodnictwo w Radzie UE, przy czym należy pamiętać, że Traktat z Lizbony wprowadził ważne zmiany w zakresie jego funkcjonowania. W literaturze obecna forma przewodnictwa określana jest jako hybrydowa, ze względu na połączenie przewodnictwa rotacyjnego w UE z przewodnictwem stałym sprawowanym przez przewodniczącego Rady Europejskiej, wysokiego przedstawiciela ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz przewodniczącego strefy euro<sup>2</sup>, przy czym w odniesieniu do prezydencji Polski to właśnie działania tej strefy

---

<sup>1</sup> Poniższy tekst powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2012/05/B/HS5/01395.

<sup>2</sup> J. Barcz, *Prezydencja w Radzie UE – aspekty prawne i instytucjonalne*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 4, s. 4; A. Nowak-Far, *Presidency in the European Union: A post-Lisbon Analysis*, [w:] M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012, s. 129.

miały duże znaczenie, gdyż elementem determinującym w dużym stopniu jej przebieg był kryzys finansów publicznych niektórych państw strefy<sup>3</sup>. Ze względu odrębności organizacyjne strefy euro – art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu UE (dalej jako TFUE)<sup>4</sup> w związku z art. 1 Protokołu nr 14 w sprawie strefy euro<sup>5</sup> – w świetle którego ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, zbierają się na nieformalnych spotkaniach, spotkania te przygotowywane przez przedstawicieli ministrów do spraw finansów tych państw oraz przez przedstawicieli Komisji, więc państwu nienależącemu do strefy euro, a sprawującemu prezydencję trudno było moderować działania mające na celu przeciwdziałanie kryzysowi. Ponadto zgodnie z art. 2 Protokołu nr 14, ministrowie państw członkowskich, których walutą jest euro, wybierają większością głosów przewodniczącego strefy euro na okres dwóch i pół roku. W okresie prezydencji Polski funkcję tę sprawował premier Luksemburga Jean-Claude Juncker. Dodatkowym elementem, ograniczającym pole działania prezydencji, była wzmożona aktywność dyplomacji niemieckiej i francuskiej, które w pewnych okresach zdecydowanie zdominowały scenę europejską. Aktywność wszystkich wymienionych powyżej podmiotów doprowadziła właśnie w okresie prezydencji sprawowanej przez Polskę do podjęcia istotnych decyzji, których efektem były akty normatywne przyjęte w ramach UE, mające ustabilizować strefę euro; decyzja Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro (dalej jako decyzja RE)<sup>6</sup>, Traktat o utworzeniu Europejskiego Mechanizmu Stabilności (dalej jako TEMS)<sup>7</sup>, oraz Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, sporządzony w Brukseli 2 marca 2012 r. (dalej jako pakt fiskalny)<sup>8</sup>.

Akty te podlegały ratyfikacji przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi, co implikowało podjęcie odpowiednich działań

<sup>3</sup> A. Nowak-Far, *Prezydencja Rady Unii Europejskiej*, [w:] *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacje*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010, s. 36 i nast.; M. Balczyk, *Aspekty polityczno-prawne polskiej prezydencji. Między metodą wspólnotową a międzyrządową*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 2, s. 13 i nast.

<sup>4</sup> Dz.Urz. UE z 26.10.2012, C 326, s. 47–390.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 283.

<sup>6</sup> Dz.Urz. UE z 06.04.2011, L 91, s. 1.

<sup>7</sup> Ujednolicona wersja TEMS dostępna w jęz. ang.: [www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%202013-03-2014.pdf](http://www.esm.europa.eu/pdf/ESM%20Treaty%20consolidated%202013-03-2014.pdf).

<sup>8</sup> Tekst traktatu fiskalnego w jęz. pol. dostępny na: [www.european-council.europa.eu/media/639256/16\\_-\\_tscg.pl.12.pdf](http://www.european-council.europa.eu/media/639256/16_-_tscg.pl.12.pdf). Zasadnicze etapy procesu decyzyjnego na poziomie UE w odniesieniu do wyżej wymienionych aktów z zostały przedstawione m.in. w: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 45 i nast.; C. Herma, *Aspekty proceduralne i prawne negocjacji w sprawie Traktatu o unii fiskalnej*, s. 29; A. Socha, *Procedura kładki: aspekty proceduralne*, [w:] *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony*, red. J. Barcz, Warszawa 2012, s. 15 i nast. Akty prawne mające na celu stabilizację strefy euro zostało scharakteryzowane również przez J. Barcza, *Instrumenty międzyrządowe dotyczące kryzysu w strefie euro a spójność Unii: możliwość przystąpienia państw członkowskich spoza strefy euro*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M.M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012, s. 105 i nast.

przez krajowe organy ustawodawcze. Wspomniane działania organów władzy wykonawczej zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym oraz organów władzy ustawodawczej podejmowane w ramach procedur wyrażania zgody na zmiany w traktatowych podstawach UE stały się przedmiotem zainteresowania organów władzy sądowniczej, które dokonały wieloaspektowej kontroli aktów przyjętych w związku ze stabilizacją strefy euro, zarówno na poziomie unijnym<sup>9</sup>, jak i poszczególnych państw członkowskich<sup>10</sup>.

W Polsce w związku z ratyfikacją decyzji RE została uchwalona ustawa z 11 maja 2012 r. o ratyfikacji decyzji Rady Europejskiej 2011/199/UE z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE w odniesieniu do mechanizmu stabilności dla państw członkowskich, których walutą jest euro<sup>11</sup> (dalej jako ustawa o ratyfikacji decyzji), która stała się przedmiotem wniosku grupy posłów na Sejm VII kadencji o zbadanie zgodności tej ustawy z art. 90 Konstytucji. Wyrok w tej sprawie został wydany 26 czerwca 2013 r.<sup>12</sup> Analizy wyroku TK w tej sprawie należy dokonać z uwzględnieniem tego szerokiego kontekstu europejskiego<sup>13</sup> jest bardzo dobrą ilustracją włączenia Polski w nurt integracji, przyjmującej niekiedy formułę Europy sędziów<sup>14</sup>. Owo powiązanie Polski z UE widoczne jest nie tylko w przedmiocie orzeczenia i jego proeuropejskiej treści, ale znajduje swój wyraz w konstrukcji uzasadnienia, które zawiera odwołania zarówno do wyroku TS UE, jak i do orzecznictwa sądów konstytucyjnych państw członkowskich, w tym obszerne odwołanie do wyroku niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK) z 12 września 2012 r.

Wspomniane powiązania europejskie wyroku TK z 26 czerwca 2013 r. pozwalają na dokonanie analizy wybranych jego tez w kontekście wyroku FTK z 18

---

<sup>9</sup> Wyrok TS z 27.11.2012 w sprawie C-370/12, Pringle, nie publ., tekst wyroku dostępny na [www.curia.eu](http://www.curia.eu); Sz. Pawłowski, *Kontrola decyzji Rady Europejskiej zmieniającej TFUE przez TS (w trybie art. 48 ust. 6 TUE) – glosa do wyroku TS z 27.11.2012 r. w sprawie C-370/12 Thomas Pringle przeciwko Irlandii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 6, s. 43; J. Barcz, J. Kranz, *Powierzenie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej a traktat o europejskim mechanizmie stabilności i traktat o unii fiskalnej. Uwagi w świetle orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie C-370/12*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 23.

<sup>10</sup> Wspomniane akty normatywne były przedmiotem szczegółowej analizy niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (dalej jako FTK); wyrok FTK z 28.01.2012 w sprawie wykonania uprawnień Bundestagu przez gremium specjalne, sygnatura akt 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, s. 318; wyrok FTK z 19.06.2012 w sprawie zaniechania udzielania Bundestagowi informacji przez rząd federalny w związku z aktami podejmowanymi w ramach UE w celu stabilizacji strefy euro, sygnatura akt 2 BvE 4/11; wyrok FTK z 12.09.2012 w sprawie zastosowania środków tymczasowych w odniesieniu do traktatów stabilizujących strefę euro, sygnatura akt 2 BvR 1390/12; postanowienie I Izby Drugiego Senatu FTK z 17.04.2013; 2 BvQ 17/13 w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do pomocy finansowej Cypru.

<sup>11</sup> Dz.U. poz. 748.

<sup>12</sup> Sygn. akt K 33/12.

<sup>13</sup> J. Barcz, J. Kranz, *op. cit.*, s. 23.

<sup>14</sup> *Europa sędziów*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2007.

marca 2014 r.<sup>15</sup>, gdyż oba orzeczenia zostały wydane co do tych samych aktów normatywnych przyjętych w ramach UE w związku ze stabilizacją strefy euro, a ich tezy w wielu punktach są podobne. Należy jednak zauważyć, że zagadnienia, wokół których koncentrowały się oba orzeczenia są odmienne. W wyroku polskim centralnym zagadnieniem była interpretacja pojęcia przekazania kompetencji, natomiast w wyroku niemieckim, podobnie jak i we wcześniejszych orzeczeniach dotyczących udziału Niemiec w unii walutowej, była to interpretacja zasady demokracji. W świetle powyższej zasady parlament krajowy musi zachować wpływ na decyzje finansowe podejmowanie na poziomie UE, a istotne dla budżetu RFN, gdyż tylko wówczas możliwe jest sprawowanie przez ten organ całościowej odpowiedzialności za budżet<sup>16</sup>.

Owe różnice w treści wspomnianych wyżej orzeczeń wynikały pośrednio ze zróżnicowanej treści klauzul integracyjnych zawartych odpowiednio w Ustawie Zasadniczej RFN i konstytucji RP. Art. 24 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (dalej jako UZ)<sup>17</sup>, który stanowił podstawę prawną członkostwa Niemiec we Wspólnotach Europejskich, został zastąpiony na początku lat 90. XX w., w związku z ratyfikacją Traktatu z Maastricht, przez rozbudowaną klauzulę limitacyjną<sup>18</sup>, która została wprowadzona do art. 23 UZ<sup>19</sup>, mającą z jednej strony na celu dostosowanie rozwiązań konstytucyjnoprawnych do rozwoju integracji europejskiej, a z drugiej przejmującą warunki uczestnictwa Niemiec w integracji europejskiej, ukształtowane w dotychczasowym orzecznictwie FTK<sup>20</sup>. W Polsce natomiast obowiązuje nadal

<sup>15</sup> Wyrok FTK z 18.03.2014 r., sygnatura akt 2 BvR 1390/12, dostępny na stronie [www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318\\_2bvr139012.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20140318_2bvr139012.html); M. Balczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 18.03.2014 r. w sprawie zgodności aktów prawnych związanych ze stabilizacją strefy euro z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 7, s. 37.

<sup>16</sup> Co do pojęcia całościowej odpowiedzialności politycznej za budżet: J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji finansowej w strefie euro a uprawnienia parlamentów narodowych – wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 12.09.2012 r.*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 11, s. 5; R. Arnold, *Constitutional Jurisdiction and National Budget – Remarks on the German Constitutional Court Decision on the Euro Support System*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu*, red. R. Balicki, M. Masteriak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 36 i nast.

<sup>17</sup> Ustawa Zasadnicza dla Republiki Federalnej Niemiec z 23.05.1949 (niem. *Grundgesetz*), ostatnio zmieniona przez 59. ustawę o zmianie Ustawy Zasadniczej z 11.07.2012, *Bundesgesetzblatt* (Federalny Dziennik Ustaw, dalej jako BGBl.) I, s. 1478; art. 24 ust. 1 UZ Federacja może przenieść poprzez wydanie ustawy prawa zwierzchnie na instytucję międzyrządową.

<sup>18</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 438.

<sup>19</sup> Art. 23 ust. 1 UZ: „W celu urzeczywistnienia zjednoczonej Europy Republika Federalna Niemiec współuczestniczy w rozwoju Unii Europejskiej, związanej zasadami demokracji, państwa prawnego, państwa socjalnego oraz federalności i zasadą subsydiarności, a także gwarantuje ochronę praw podstawowych porównywalną do ochrony gwarantowanej przez Ustawę Zasadniczą. Federacja może w tym celu mocą ustawy, wydanej za zgodą Bundesratu, przenieść uprawnienia zwierzchnie. Do utworzenia Unii Europejskiej jak również do zmian jej podstaw traktatowych i porównywalnych regulacji, w wyniku których Ustawa Zasadnicza zostaje zmieniona lub uzupełniona lub takie zmiany lub uzupełnienia zostają umożliwiające, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3”.

<sup>20</sup> Obszernie co do genezy art. 23 UZ, K. Schmalenbach, *Der neue Europaartikel 23 des Grundgesetz im Lichte der Arbeit der Gemeinsamen Verfassungskommission – Motive einer Verfassungsänderung*, Berlin 1996.

klauzula integracyjna przyjęta w 1997 r., która zasadniczo odpowiada konstrukcji przepisu obowiązującego w RFN do końca 1992 r. Wyroki obu trybunałów mogą więc stanowić materiał porównawczy przydatny dla analizy konieczności nowelizacji konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

### **Przekazanie kompetencji jako centralny element uzasadnienia wyroku TK z 26 czerwca 2013 r.**

Przekazanie kompetencji stanowi centralny element klauzuli integracyjnej zawartej w Konstytucji RP z 1997 r. Pojęcie to zostało wyczerpująco zanalizowane przez doktrynę<sup>21</sup>, a także było przedmiotem kluczowych dla rozwoju doktryny konstytucyjnej w zakresie integracji europejskiej orzeczeń TK<sup>22</sup>.

Wspomniany powyżej istotny dorobek nauki prawa konstytucyjnego nie wyeliminował jednak pewnych niejasności związanych z tym zagadnieniem, zwłaszcza, że procedura zmiany traktatowych podstaw UE uległa zmianie w związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony<sup>23</sup>. Na podstawie przepisów Traktatu o UE rewizja podstaw prawnych UE może zostać dokonana zarówno poprzez podpisanie traktatu rewizyjnego (tzw. zwykła procedura zmiany), którego przedmiotem zgodnie z art. 48 ust. 2 zd. 2 TUE może być rozszerzenie lub ograniczenie kompetencji przyznanych Unii w Traktatach, jak i w ramach procedur uproszczonych<sup>24</sup>. Decyzja, w związku z którą została wydana ustawa będąca przedmiotem kontroli TK, została przyjęta właśnie w drodze takiej uproszczonej procedury, przewidzianej przez art. 48 ust. 6 TUE. Przepis ten stanowi, że decyzja taka nie może zwiększać kompetencji przyznanych UE w traktatach.

Zgodność z Konstytucją RP uproszczonej procedury zmiany była przedmiotem kontroli ze strony TK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony. W wyroku tym TK stwierdził, że procedura uproszczona z art. 48 ust. 6 TUE została zaakceptowana przez Rzeczpospolitą Polską, która ratyfikowała Traktat z Lizbony zgodnie z art. 90 Konstytucji. Zmiana w podstawach funkcjonowania UE nie wejdzie w życie, jeśli nie zostanie „zatwierdzona” przez Rzeczpospolitą, zgodnie z jej wymogami, a do ustrojodawcy [podkreślenie – M.B.] należy sprecyzowanie tych wymogów. Jeśli w ramach wspomnianej uproszczonej procedury zmiany miało-

---

<sup>21</sup> K. Wojtyczek, *Przekazywanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007; J. Kranz, *Przekazanie kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej w świetle praktyki Polski, Niemiec i Francji*, Łódź 2013, [www.wpia2.uni.lodz.pl/zeupi/Publikacje/Kranz%20Przekazanie%20kompetencji%20na%20rzecz%20organizacji%20mi%C4%99dzynarodowej.pdf](http://www.wpia2.uni.lodz.pl/zeupi/Publikacje/Kranz%20Przekazanie%20kompetencji%20na%20rzecz%20organizacji%20mi%C4%99dzynarodowej.pdf).

<sup>22</sup> Wyrok TK z 11.05.2005 w sprawie Traktatu Akcesyjnego, sygn. akt K 18/04, tezy III.3.3, III.4, wyrok TK z 24.11.2010 w sprawie Traktatu z Lizbony, sygn. akt K 32/09, tezy III.2 i III.3.

<sup>23</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 144 i nast.

<sup>24</sup> J. Barcz, *Stanowienie prawa UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 260 i nast.

by dojść do przekazania kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, byłoby to możliwe jedynie z zachowaniem zasad określonych w art. 90 Konstytucji. Podsumowując swoje rozważania dotyczące art. 48 ust. 6 TUE Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że jest on zgodny z wzorcem konstytucyjnym tj. art. 90 Konstytucji<sup>25</sup>. Z powyższych tez wynika, że TK uznaje uproszczony tryb zmian podstaw prawnych UE, a na gruncie obowiązujących krajowych przepisów konstytucyjnych wyróżnia dwa tryby przyjęcia zmian wprowadzanych na podstawie art. 48 ust. 6 TUE: 1) zmiany nie prowadzą do przeniesienia kompetencji organów państwowych, 2) zmiany prowadzą do przeniesienia kompetencji władczych. W odniesieniu do tych ostatnich należy zastosować zasady z art. 90 Konstytucji RP. Przy czym tryb nr 1 powinien podlegać doprecyzowaniu przez ustrojodawcę, a zasadniczym kryterium wyboru trybu 1 lub trybu 2 jest stwierdzenie, czy na podstawie decyzji RE dokonane zostaje przekazanie kompetencji. Powyższe tezy są więc wyraźną wskazówką dla podmiotów opracowujących zmiany w Konstytucji dotyczące członkostwa Polski w UE. Jeśli ma zostać recypowana doktryna TK, to w Konstytucji, a nie wyłącznie w ustawie, powinien zostać przewidziany tryb dla przyjmowania zmian ustanowionych w procedurze uproszczonej, a zastosowanie trybu powinno zostać uzależnione od przesłanki braku przekazania kompetencji.

Powyższe rozróżnienie nie znalazło do tej pory odzwierciedlenia w przepisach Konstytucji RP dotyczących współpracy międzynarodowej, a jedynie w ustawie z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych<sup>26</sup> w art. 12 ust. 2a, dodanym na podstawie art. 23 pkt 1 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>27</sup>. Stanowi on, że ratyfikacji podlegają akty prawne Unii Europejskiej, o których mowa w art. 48 ust. 6 TUE oraz w art. 25, art. 218 ust. 8 akapit drugi zdanie drugie, art. 223 ust. 1, art. 262 lub art. 311 akapit trzeci TFUE. Zgodnie z art. 15 ust. 5 ustawy o umowach międzynarodowych, do uchwały Rady Ministrów o przedłożeniu Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do ratyfikacji aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 12 ust. 2a tej ustawy, stosuje się odpowiednio w art. 15 ust. 1–4 ustawy o umowach międzynarodowych, a więc ratyfikacja przez Prezydenta RP aktu prawnego Unii Europejskiej jest dokonywana po uzyskaniu zgody w rozumieniu art. 89 ust. 1 lub art. 90 Konstytucji RP albo po zawiadomieniu Sejmu na podstawie art. 89 ust. 2 Konstytucji RP.

Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji RE dotyczącej zmiany art. 136 TFUE została uchwalona zgodnie z powyższymi przepisami. W świetle stanowiska rządu, wyrażonego w uzasadnieniu do ustawy, decyzja RE dotycząca zmiany art. 136 TFUE spełnia przesłanki określone w art. 89 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, gdyż dotyczy członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej

<sup>25</sup> Wyrok TK z 24.11.2010 w sprawie Traktatu z Lizbony, sygn. akt K 32/09, tezy III.4.2.8–III.4.2.9.

<sup>26</sup> Dz.U. Nr 39, poz. 443, ze zm.

<sup>27</sup> Dz.U. Nr 213, poz. 1395.

w organizacji międzynarodowej<sup>28</sup> i wobec tego przedmiotowa ustawa została uchwalona w trybie przewidzianym przez art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP. Natomiast według wnioskodawcy, który wniósł sprawę do TK, zmiana dokonana decyzją RE w art. 136 TFUE, odczytywana łącznie z normami wprowadzonymi przez TEMS oraz rozpatrywana w kontekście paktu fiskalnego, prowadzi do przekazania kompetencji na poziom ponadnarodowy, a w związku z tym ustawa o ratyfikacji powinna być uchwalona w trybie przewidzianym w art. 90 Konstytucji. Należy przy tym zauważyć, że wspomniane rozbieżności w ocenie, który tryb – ten przewidziany w art. 89 ust. 1 Konstytucji, czy tryb z art. 90 Konstytucji – jest właściwy do uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację ujawniły się już na etapie prac parlamentarnych. Został bowiem zgłoszony poselski projekt uchwały w sprawie trybu wyrażenia zgody na ratyfikację decyzji, który przewidywał, że ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację zostanie uchwalona w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji<sup>29</sup>. Wątpliwości co do trybu uchwalenia ustawy wyrazili również eksperci<sup>30</sup>. Projekt ten był przedmiotem 14 posiedzenia Sejmu 10 maja 2012 r., a Sejm przystąpił do procedowania nad ustawą w trybie art. 89 ust. 1 Konstytucji.

Przystępując do analizy zgodności ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację z art. 90 Konstytucji Trybunał przyjął następujące tezy: 1) Decyzja RE, która jest przedmiotem ustawy ratyfikacyjnej jest umową międzynarodową *sui generis* m.in. ze względu na jej cel, jakim jest zmiana TFUE będącego umową międzynarodową; 2) Umowa ta dotyczy – choć nie wprost – członkostwa Polski w Unii Europejskiej, w związku z czym zasadne jest dopuszczenie możliwości zastosowania ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 89 ust. 1 Konstytucji<sup>31</sup>; 3) Ustawodawca, decydując o wyborze trybu, w którym zostanie uchwalona ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej (art. 89 ust. 1 lub art. 90 ust. 2–4 Konstytucji) musi oprzeć się na analizie treści umowy i jej skutków, przy czym art. 90 Konstytucji znajduje zastosowanie wówczas, gdy spełni się przesłanka w postaci przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach”<sup>32</sup>; 4) Zastosowanie szczególnego trybu określonego w art. 90 Konstytucji jest uzasadnione w wypadku modyfikacji zakresu kompetencji przekazanych, ale nie wtedy, gdy dochodzi jedynie do aktualizacji kompetencji już przekazanych. Pojęcie aktualizacji kompetencji zostało wprowadzone przez TK w wyroku z 18 lutego 2009 r.<sup>33</sup>, który dotyczył trybu

<sup>28</sup> Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 37.

<sup>29</sup> Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 114.

<sup>30</sup> *Opinie w sprawie decyzji Rady Europejskiej z dnia 16–17 grudnia 2010 r. dotyczącej zmiany art. 136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności procedury jej stanowienia w UE oraz procedury jej ratyfikacji*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, K. Kubuj, s. 164; C. Mik, s. 176.

<sup>31</sup> Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza uzasadnienia III.6.1.1.

<sup>32</sup> *Ibidem*, teza uzasadnienia III.6.1.2.

<sup>33</sup> Sygnatura akt Kp 3/08, A. Grzelak, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 lutego 2009 r. (sygn. akt Kp 3/08)*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 205.

uchwalenia ustawy z 10 lipca 2008 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do złożenia oświadczenia o uznaniu właściwości Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na podstawie art. 35 ust. 2 TUE<sup>34</sup>. W orzeczeniu tym TK stwierdził, że wspomniana ustawa nie dotyczy przeniesienia kompetencji, gdyż przedmiotowa kompetencja została przekazana TS WE już na podstawie traktatu akcesyjnego<sup>35</sup>.

W związku z kluczowym znaczeniem dla omawianej sprawy wykładni pojęcia przekazania kompetencji TK dokonał jego analizy zarówno w ujęciu doktryny, jak i w dotychczasowym orzecznictwie, a następnie określił następujące przesłanki zastosowania art. 90 Konstytucji: 1) przedmiotem umowy są kompetencje władcze, na podstawie których organy krajowe wydają akty prawne (w szczególności akty prawodawcze) wiążące podmioty podległe; 2) kompetencje zostają powierzone organizacji lub organowi międzynarodowemu (ponadnarodowemu); 3) skutkiem tego powierzenia jest możliwość wykonywania tych kompetencji przez tę organizację w taki sposób, że może ona wydawać akty prawne (przede wszystkim akty prawotwórcze) wiążące podmioty podległe i organy krajowe; 4) z reguły kompetencje powierzone nie są prostą sumą kompetencji przekazanych<sup>36</sup>. Ponadto TK dokonał wykładni pojęcia kompetencji w rozumieniu art. 90 Konstytucji: kompetencja to upoważnienie danego organu władzy publicznej do podjęcia określonych działań, które mają charakter władczy i są związane z wydawaniem aktów prawnie wiążących. Przy czym co najmniej należy wskazać organ, któremu przenoszona kompetencja pierwotnie przysługuje, podmioty podległe kompetencji, treści uprawnień organu i korespondujących z nimi obowiązków podmiotów podległych. W opinii TK samo określenie zakresu działania organu lub ogólnie sformułowane prawo organu do regulowania danej kategorii spraw nie jest wystarczające. Jednocześnie FTK stwierdził, że wszystkie powyżej wymienione elementy nie muszą być *expressis verbis* sformułowane w przepisie umowy międzynarodowej, a kryterium weryfikującym, czy następuje przeniesienie kompetencji władczych w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji jest także skutek umowy międzynarodowej albo aktu zrównanego z umową międzynarodową, np. decyzji RE. Jeżeli z umowy można wyprowadzić wniosek, że jej stosowanie daje podstawy do wyodrębnienia wskazanych wyżej elementów, należy przyjąć tryb zawarcia umowy określony w art. 90 ust. 1 Konstytucji<sup>37</sup>. Swoje wywody dotyczące przeniesienia kompetencji TK zakończył stwierdzeniem, że nie ma podstaw do stwierdzenia, iż oceniana ustawa, wyrażająca zgodę na ratyfikację decyzji Rady w sprawie zmiany art. 136 ust. 3 TFUE, prowadzi do przekazania „kompetencji organów władzy państwowej” w rozumieniu art. 90 Konstytucji i w związku z tym nie występuje konieczności interpretacji pozostałych pojęć zawartych w art. 90 Konstytucji.

<sup>34</sup> Dz.Urz. UE z 29.12.2006, C 321, s. E 5.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 18.02.2009, Kp 3/08, teza uzasadnienia III.2.6.

<sup>36</sup> Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza uzasadnienia III.6.4.2.

<sup>37</sup> *Ibidem*, teza uzasadnienia III.6.5.5.

Powyżej wskazane tezy dotyczące instytucji przekazywania kompetencji zawarte w uzasadnieniu są ważne z punktu widzenia rozwoju doktryny konstytucyjnoprawnej i niewątpliwie mają walor porządkujący. Nie zostały one jednak zaakceptowane przez wszystkich członków składu orzekającego w sprawie, gdyż do wyroku z 26 czerwca 2013 r. zostało złożonych aż pięć zdań odrębnych.

Sędzia Z. Cieślak wskazał na zbyt wąską, administracyjnoprawną wykładnię pojęcia kompetencji, które na gruncie art. 90 Konstytucji nie powinna być ograniczona jedynie do działań władczych, a ujęta szerzej jako pole prawnie wyznaczonej aktywności organu władzy państwowej, której cechami konstytucyjnymi są treść i sposób decydowania w sprawach przekazanych oraz przypisanie podmiotowi przejmującemu odpowiedzialności za działanie<sup>38</sup>. Na istotny aspekt stosowania art. 90 Konstytucji wskazał w zdaniu odrębnym sędzia M. Granat. Mianowicie w momencie jego projektowania ustrojodawca nie brał pod uwagę metody schengńskiej, stosowanej w UE w coraz szerszym zakresie<sup>39</sup>. Zawężona interpretacja art. 90 Konstytucji może powodować, że integracja europejska będzie przechodziła niejako obok zasadniczej klauzuli integracyjnej, czego dowodem jest również procedura ratyfikacji paktu fiskalnego. M. Granat zauważa również, że stosowanie art. 90 Konstytucji jest istotne z punktu widzenia realizacji zasady demokracji, gdyż przewidziana w nim procedura wymusza współdziałania większości rządowej z opozycją<sup>40</sup>. Do jeszcze dalej idących wniosków doszedł sędzia M. Zubik wskazując, że art. 90 Konstytucji stanowi wyłączną podstawę dla tak daleko idącej współpracy międzynarodowej i dlatego nie można przyjmować, iż procedurą alternatywną w stosunku do klauzuli integracyjnej jest art. 89 ust. 1 Konstytucji. Sędzia ten nie zgadza się w związku z tym z wąską interpretacją przedmiotowego przepisu, wskazując słusznie, iż w skrajnej postaci procedura wystąpienia Polski z UE mogłaby być realizowana na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji.

W związku z przyjętą przez M. Zubika wykładnią art. 90 Konstytucji, zasadniczym kryterium zastosowania tego przepisu nie jest przekazanie kompetencji, a powiązanie umowy międzynarodowej z uczestnictwem Polski w organie lub organizacji międzynarodowej o określonym charakterze. Choć sędzia tego nie precyzuje, to chodzi prawdopodobnie o organizację ponadnarodową. Za przyjęciem wyłączności trybu art. 90 Konstytucji przemawia zdaniem sędziego M. Zubika jeszcze jedna przesłanka – konieczność każdorazowego wyboru właściwego trybu wyrażania zgody na zmiany podstaw traktatowych funkcjonowania UE, co może prowadzić do powstawania sporów politycznych

<sup>38</sup> *Ibidem*, zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka.

<sup>39</sup> J. Barcz, *Problem modelu prawnego procesu integracji europejskiej i zarządzania w ramach UE*, s. 23; idem, *Procedury stanowienia prawa UE*, s. 270, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumski, *op. cit.*

<sup>40</sup> Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, zdanie odrębne sędziego TK M. Granata, podobnie co do znaczenia art. 90 Konstytucji w związku z realizacją zasady demokracji zdanie odrębne sędziego TK M. Zubika.

na tym tle pomiędzy Radą Ministrów, Sejmem, Senatem i Prezydentem RP. Sam spór nie jest czymś niewłaściwym, jednakże należy wziąć pod uwagę, że w świetle obowiązujących przepisów, które przewidują uruchomienie kontroli prewencyjnej tylko na wniosek Prezydenta RP, spór ten ostatecznie może zostać rozstrzygnięty już po ratyfikacji umowy międzynarodowej, co nie sprzyja realizacji zasady z art. 9 Konstytucji<sup>41</sup>.

Drugim istotnym elementem uzasadnienia wyroku TK z 26 czerwca 2013 r. jest stwierdzenie, czy doprecyzowane w tym orzeczeniu przesłanki zastosowania art. 90 Konstytucji występują w przypadku ratyfikacji przedmiotowej decyzji Rady Europejskiej, a więc czy na podstawie tejże decyzji następuje przeniesienie kompetencji władczych na UE. W tym miejscu można wskazać pewną niespójność konstrukcyjną uzasadnienia, ponieważ TK już w tezie III.6.5.4. uzasadnienia kategorycznie stwierdził, że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie dochodzi do przeniesienia kompetencji organu władzy państwowej na organizację międzynarodową lub na organ międzynarodowy, po czym zajął się zagadnieniem zasady zmiany aktu prawnego przez akt prawny tego samego rodzaju, a dopiero następnie dokonał szczegółowej analizy art. 136 ust. 3 TFUE, w ramach której odwoływał się obszernie zarówno do wyroku TS UE, jak i orzeczeń sądów konstytucyjnych innych państw członkowskich.

TK stwierdził, że wprowadzony przez decyzję RE art. 136 ust. 3 TFUE adresowany do państw członkowskich UE, których walutą euro, a jego znaczenie sprowadza się do uznania kompetencji tych państw członkowskich do zawierania między sobą traktatów<sup>42</sup>. Art. 136 ust. 3 TFUE nie powierza Unii żadnych nowych kompetencji, ani nie tworzy podstawy prawnej pozwalającej Unii na podejmowanie jakichkolwiek działań, które nie byłyby możliwe przed wejściem zmiany TFUE<sup>43</sup>.

W opinii TK błędne jest również założenie, że art. 136 ust. 3 TFUE zawiera zobowiązanie się państw członkowskich strefy euro do uczestniczenia w mechanizmie stabilizacyjnym i tym samym z chwilą przystąpienia do strefy euro Polska będzie prawnie zobowiązana do ratyfikacji TEMS. W interpretacji TK, w szczególności motyw 7 z preambuły do TEMS zawierający zobowiązanie wszystkich państw członkowskich strefy euro do przystąpienia do przedmiotowego traktatu, a państwo przystępujące do strefy powinno stać się jego stroną<sup>44</sup>, powinien być odczytywany w świetle art. 47 TEMS<sup>45</sup>, który zawiera zobowiązanie do ratyfikacji

---

<sup>41</sup> Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, zdanie odrębne sędziego TK M. Zubika.

<sup>42</sup> *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.3.2.

<sup>43</sup> *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.3.8.

<sup>44</sup> „(7) All euro area Member States will become ESM Members. As a consequence of joining the euro area, a Member State of the European Union should become an ESM Member with full rights and obligations, in line with those of the Contracting Parties”.

<sup>45</sup> Art. 47 ust. 1 TEMS: „This Treaty shall be subject to ratification, approval or acceptance by the signatories. Instruments of ratification, approval or acceptance shall be deposited with the Depository”.

przedmiotowego traktatu<sup>46</sup>. Jednocześnie TK stwierdził, że nie ma obecnie podstaw do dokonywania kontroli zgodności TEMS z konstytucją. W szczególności brak jest jakiegokolwiek wiążącej Polskę normy prawa międzynarodowego lub unijnego, która nakazywałaby przestrzeganie norm zawartych w traktacie międzynarodowym, którego Polska nie jest stroną. Podstawy taką nie mogą być ani TUE, ani TFUE, ponieważ TEMS nie należy do prawa unijnego tworzonego w ramach kompetencji prawodawczych przysługujących UE, a norma uznająca kompetencję państw członkowskich strefy euro do zawarcia umowy takiej, jak TEMS, nie może być interpretowana w ten sposób, by nakładała ona na państwa nieuczestniczące w tworzeniu tego mechanizmu prawny obowiązek przystąpienia do niego. Polska w przypadku wyłączenia derogacji w zakresie obowiązywania w stosunku do niej przepisów dotyczących unii walutowej, może w przyszłości podjąć decyzję o ratyfikacji TEMS. Wówczas może się on stać przedmiotem kontroli ze strony TK<sup>47</sup>.

TK stwierdził również, że jego stanowisko odpowiada tezom orzeczenia TS UE w sprawie *Pringle*, w którym TS UE stwierdził m.in., że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie zostają powierzone UE żadne kompetencje, przepis ten jedynie potwierdza możliwość zawierania i ratyfikacji przez państw członkowskie traktatu w sprawie udzielania pomocy finansowej, także przed wejściem w życie przedmiotowej decyzji RE, a regulacja w niej zawarta nie jest sprzeczna z ani z art. 122 ust. 2, ani z art. 125 TFUE<sup>48</sup>.

Argumentem przemawiającym za powyżej przedstawioną interpretacją art. 136 ust. 3 TFUE były tezy FTK w wyroku z 12 września 2012 r. w sprawie środków tymczasowych co do aktów normatywnych mających na celu stabilizację strefy euro. TK podkreślił w szczególności opinię trybunału niemieckiego, że na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie dochodzi do przeniesienia uprawnień władczych na UE<sup>49</sup>.

Powyższe tezy dotyczące znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE zostały jednakże zakwestionowane przez sędziów TK w zdaniach odrębnych. Sędzia Z. Cieślak uważał, że

[...] dodanie art. 136 ust. 3 powoduje realne i ważne [...] zmiany w prawnym i faktycznym otoczeniu państw członkowskich Unii. [...] rozpoczyna istotny nowy rozdział relacji państwa polskiego, z trudnymi do przewidzenia, doniosłymi konsekwencjami (to także wskazuje na zasadność zastosowania procedury określonej w art. 90 Konstytucji) i to w każdej fazie procesu dochodzenia do strefy euro, zarówno przed wejściem do systemu<sup>50</sup>.

Wątpliwości dotyczące znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE w sposób niezmiernie przekonywujący zostały wyrażone przez sędziego M. Granata, który wskazał,

<sup>46</sup> Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, tezy uzasadnienia III.7.3.4.–7.3.5.

<sup>47</sup> *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.3.8.

<sup>48</sup> *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.4.

<sup>49</sup> *Ibidem*, teza uzasadnienia III.7.5.

<sup>50</sup> *Ibidem*, zdanie odrębne sędziego TK Z. Cieślaka.

że państwa członkowskie strefy euro poprzez zawieranie traktatów na gruncie badanego przepisu, współwyznaczają warunki funkcjonowania strefy euro, a na gruncie tego przepisu istnieje związek funkcjonalny między EMS a członkostwem w strefie euro, do którego Polska zobowiązała się podpisując Traktat akcesyjny. M. Granat odmiennie zinterpretował również motyw 7 preambuły do TEMS, stwierdził bowiem, że w świetle obu traktatów Polska od momentu uchylecia derogacji dotyczącej członkostwa w unii walutowej będzie zobowiązana do przystąpienia do EMS, a moment dokonywania zmiany w art. 136 TFUE jest istotnie jedynym właściwym momentem dla zajęcia stanowiska Polski w sprawie zmiany warunków jej członkostwa w unii walutowej, a także dokonania przedmiotowej kontroli konstytucyjności tejże zmiany. Ze względu również na fakt, że art. 136 ust. 3 TFUE zmienia w istotny sposób zasady funkcjonowania unii walutowej, zmienia zatem warunki wykonywania przekazywanych przez Polskę kompetencji w zakresie polityki pieniężnej, objętych Traktatem Akcesyjnym, a wobec tego powinna zostać zastosowana procedura z art. 90 Konstytucji<sup>51</sup>.

Na nierozzerwalne połączenie pomiędzy art. 136 ust. 3 TFUE a TEMS wskazała również w zdaniu odrębny sędzia T. Liszcz. Mianowicie z preambuły decyzji, motyw 2, wynika, że szefowie państw członkowskich strefy euro najpierw uzgodnili utworzenie mechanizmu stabilności, a następnie zwrócili się do przewodniczącego Rady Europejskiej o uzgodnienie niezbędnej [podkreśl. T. Liszcz] w tym zakresie zmiany TFUE. W omawianym przypadku dochodzi do przekazania kompetencji państwa w zakresie polityki pieniężnej, a także, biorąc pod uwagę pakt fiskalny, polityki gospodarczej, dwuetapowo: poprzez zmianę TFUE, a następnie poprzez zawarcie przedmiotowych traktatowych, do związania którymi Polska jest zobowiązana<sup>52</sup>.

### **Decyzja RE dotycząca zmiany art. 136 TFUE w świetle orzecznictwa FTK**

FTK dokonał kompleksowej oceny aktów normatywnych przyjętych w ramach UE w celu stabilizacji strefy euro<sup>53</sup>, a przedmiotem kontroli były ustawy wyraża-

---

<sup>51</sup> *Ibidem*, zdanie odrębne sędziego TK M. Granata.

<sup>52</sup> *Ibidem*, zdanie odrębne sędzi TK T. Liszcz.

<sup>53</sup> Wyrok z 18 marca 2014 r. został poprzedzony wyrokiem w sprawie zastosowania środków tymczasowych z 12 września 2012 r., na który powoływał się również TK w swoim wyroku z 26 czerwca 2013 r. M. Balczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht z 12.09.2012 r. w sprawie zastosowania środka tymczasowego w odniesieniu do traktatów mających na celu stabilizację sytuacji finansowej w państwach strefy euro*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 12, s. 36. W wyroku z 2012 r. FTK dokonał sumarycznej kontroli zasadności niektórych zarzutów skarżących, która doprowadziła do przyjęcia deklaracji interpretacyjnych w odniesieniu do przepisów TEMS w zakresie wysokości udziału, Niemiec w EMS oraz udostępniania dokumentów Bundestagowi w związku z funkcjonowaniem TEMS; BGBl. II 2012, s. 1086, BGBl. II 2012, s. 1087; J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji...*, s. 10.

jące zgodę na związanie się przez Niemcy: decyzją Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. w sprawie zmiany art. 136 TFUE<sup>54</sup>, TEMS<sup>55</sup> oraz paktem fiskalnym<sup>56</sup>, a także ustawa o udziale finansowym Niemiec w EMS<sup>57</sup>. Prócz tego przedmiotem skarg konstytucyjnych kierowanych do FTK były także akty unijnego prawa pochodnego wchodzące w skład tzw. sześciopaku (ang. *Sixpack*), mające na celu wzmocnienie dyscypliny budżetowej państw strefy. Ponadto frakcja parlamentarna Die Linken wniosła wniosek o rozstrzygnięcie sporu dotyczącego kompetencji organów władzy państwowej, ze względu na naruszenie praw wnioskodawcy, jak i praw Bundestagu wynikających z konstytucyjnej zasady demokracji poprzez uchwalenie przez Bundestag wspomnianych wyżej ustaw. Należy przy tym przypomnieć, że FTK wyłączył do osobnego postępowania zagadnienia związane z decyzją Europejskiego Banku Centralnego dotyczącej programu wykupu obligacji państw członkowskich objętych programem pomocowym, a także po raz pierwszy w swojej historii FTK wniósł w związku z tym aktem wniosek do TS UE o wydanie orzeczenia prejudycjalnego<sup>58</sup>.

W wyroku z 18 marca 2014 r. FTK potwierdził tezy zawarte w swoim wyroku z 12 września 2012 r. dotyczące zgodności ustawy wyrażającej zgodę na związanie się decyzją RE. Ustawa ta nie narusza praw skarżących z art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ. W szczególności art. 136 ust. 3 TFUE nie prowadzi do utraty autonomii budżetowej przez Bundestag. Jest to również przepis w wystarczającym stopniu szczegółowy. Na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie zostaje ani uruchomiony mechanizm skuteczny w sferze finansów, ani inne podmioty nie zostają upoważnione do podejmowania decyzji w sprawach budżetowych. Przepis ten umożliwia jedynie państwom strefy euro ustanowienie w oparciu o prawo międzynarodowe mechanizmu stabilności i w ten sposób potwierdza władztwo państw członkowskich nad traktatami. Co prawda przyjęcie tej regulacji i utworzenie EMS prowadzi do zasadniczego przekształcenia pierwotnej koncepcji unii gospodarczej i walutowej, ponieważ oznacza odejście od dotychczas obowiązującej zasady odrębności budżetów krajowych, jednakże nie podważa kryterium stabilności jako zasadniczego elementu strukturalnego unii, a pozostałe, istotne z punktu widzenia UZ, elementy unii walutowej – art. 123, 127, 130 TFUE – nie zostają naruszone. W szczególności państwa członkowskie nie zostają zwolnione z obowiązku utrzymania dyscypliny budżetowej, a art. 136 ust. 3 TFUE będzie miał zastosowanie wyjątkowo. Wspomniany przepis jest szczegółowy w stopniu wystarczającym, a na jego podstawie nie dochodzi do przeniesienia uprawnień

---

<sup>54</sup> Ustawa z 13.09.2012, BGBl II, s. 978.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 981.

<sup>56</sup> *Ibidem*, s. 1006.

<sup>57</sup> *Ibidem*, BGBl I, s. 1918. Wszystkie ustawy zostały podpisane przez prezydenta RFN po wydaniu wyroku w sprawie zastosowanie środków tymczasowych mających na celu uniemożliwienie związania się przez RFN aktami w nich wymienionymi.

<sup>58</sup> M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 37.

władczych, gdyż reguluje jedynie zastosowanie EMS, poddając je jednocześnie restrykcyjnym wymogom. Przepis ten w związku z powyższym nie prowadzi, biorąc pod uwagę art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i 2 w związku z art. 79 ust. 3 UZ, do naruszenia wymogów szczegółowości normy prawnej, koniecznej dla realizacji odpowiedzialności integracyjnej organów władzy ustawodawczej<sup>59</sup>.

W związku z szerokim zakresem przedmiotowym kontroli FTK, która obejmowała również treść TEMS, niewątpliwie mniejsze znaczenie z punktu widzenia znaczenia kontroli konstytucyjności aktów prawnych przyjmowanych na poziomie UE w systemie sprawowania władzy przez państwo, miało stwierdzenie przez trybunał niemiecki, iż art. 136 ust. 3 TFUE nie stanowi podstawy do przeniesienia uprawnień władczych (niem. *Hoheitsrechte*). Trybunał ten, niezależnie od oceny decyzji RE, dokonał bowiem kontroli szeregu przepisów TEMS, zasadniczo pod kątem zachowania zasady demokracji w warunkach funkcjonowania mechanizmu stabilności w unii walutowej, i to w dwóch wyrokach: z 12 września 2012 r. oraz z 18 marca 2014 r. W wyroku z 2012 r. FTK dokonał sumarycznej kontroli zasadności niektórych zarzutów skarżących pod kątem zachowania zasady demokracji<sup>60</sup>. W wyniku wątpliwości konstytucyjnoprawnych wyrażonych przez FTK we wrześniu 2012 r. niezwłocznie przyjęto deklaracje interpretacyjne w odniesieniu do przepisów TEMS dotyczących wysokości udziału Niemiec w EMS oraz dotyczących udostępniania dokumentów Bundestagowi w związku z funkcjonowaniem TEMS<sup>61</sup>. W opinii FTK dla zachowania zasady demokracji jest bowiem niezbędny, by o wysokości zobowiązań finansowych zaciąganych przez Niemcy na poziomie UE decydował Bundestag, a także by organ ten mógł otrzymywać wyczerpujące informacje dotyczące funkcjonowania EMS.

Również w wyroku z 18 marca 2014 r. trybunał niemiecki dokonał oceny zgodności przepisów TEMS z zasadą demokracji. W omawianym wyroku FTK stwierdził, że TEMS odpowiada wymogom z art. 38 ust. 1, art. 20 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 79 ust. 3 UZ. Postanowienia TEMS są zgodne z całościową odpowiedzialnością polityczną Bundestagu za budżet. W szczególności nie dochodzi do naruszenia tej odpowiedzialności poprzez wysokość zobowiązań płatniczych, które Niemcy zaciągnęły przy utworzeniu EMS. Ryzyko związane w ewentualną wykładnią przepisów TEMS, która mogłaby prowadzić do wprowadzenia nieogra-

<sup>59</sup> Wyrok FTK z 18.03.2014, tezy 177–182.

<sup>60</sup> M. Bainczyk, *Wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht...*, s. 36.

<sup>61</sup> Tekst wspólnej deklaracji przyjętej przez państwa – strony TEMS: „Art. 8 ust. 5 Traktatu ustanawiającego Europejski Mechanizm Stabilności (dalej jako Traktat) ogranicza wszelkie zobowiązania płatnicze członków EMS wynikające z Traktatu w tym sensie, że żaden z przepisów Traktatu nie może być wykładany w ten sposób, iż bez uprzedniej zgody przedstawiciela członka i uwzględnienia postępowania krajowego w tej sprawie zostanie wprowadzone zobowiązanie płatnicze, które przewyższałoby udział w zaakceptowanym kapitale, zgodnie z załącznikiem nr II do Traktatu. Artykuł 32 ust. 5, art. 34 i art. 35 ust. 1 Traktatu nie sprzeciwiają się wyczerpującemu informowaniu parlamentów krajowych, zgodnie z przepisami krajowymi, BGBl. II 2012, s. 1086, tekst jednostronnej deklaracji Niemiec o tym samym brzmieniu BGBl. II 2012, s. 1087; J. Barcz, *Stabilizacja sytuacji...*, s. 10.

niczonego, jeśli chodzi o wysokość, zobowiązania płatniczego Niemiec, zostało wykluczone przez wspomnianą wyżej wspólną deklarację interpretacyjną państw – członków EMS z 27 września 2012 r. W wyroku z 18 marca 2014 r. pojawił się natomiast nowy wątek, związany z legitymacją demokratyczną decyzji podejmowanych w ramach EMS. Ową legitymację demokratyczną tworzy Bundestag i musi on zachować wpływ na decyzje podejmowane w ramach EMS przy współudziale przedstawiciela Niemiec zasiadającego w radzie gubernatorów lub zarządzie EMS. Wpływ ten jest zagwarantowany poprzez prawo weta, które może wykonywać przedstawiciel Niemiec. W opinii FTK prawo weta, jako istotny element ciągu legitymizacyjnego, musi zostać zachowane również po przystąpieniu nowych państwa do EMS. FTK stwierdził, że obecnie liczba posiadanych przez Niemcy głosów gwarantuje, że decyzje EMS dotyczące całościowej odpowiedzialności politycznej Bundestagu za budżet nie mogą zapaść, jeśli przedstawiciel Niemiec w organach EMS wyrazi sprzeciw. W ten sposób relacja pomiędzy parlamentem krajowym jako organem legitymizującym a EMS, nie została przerwana. Wobec powyższego FTK zastrzegł, że prawo weta ze strony Niemiec musi zostać zachowane również w przypadku przystąpienia nowych państw do EMS, które implikuje zmianę liczby głosów posiadanych przez dotychczasowych członków. W przypadku przystąpienia nowego członka do EMS konieczne będą zmiany tekstu traktatu. Ze względu na to, że zgodnie z art. 44 TEMS, przystąpienie do EMS wymaga jednomyślnej decyzji rady gubernatorów rząd federalny ma możliwość, ale i obowiązek, by uzależnić zgodę na przystąpienie nowego członka do EMS od zmiany art. 4 ust. 4 zd. 2 i art. 5 TEMS w celu zachowania prawa weta przez Niemcy. W ten sposób zostanie zachowana całościowa odpowiedzialność polityczna Bundestagu za budżet<sup>62</sup>.

Kolejnym ważnym wątkiem związanym z zachowaniem zasady demokracji, a w szczególności z zachowaniem ciągu legitymizacyjnego w ramach reformy unii walutowej jest zagadnienie zawieszenia praw przedstawiciela państwa do głosowania w organach EMS. Artykuł 4 ust. 8 TEMS, na podstawie którego możliwe jest zawieszenie praw członka do głosowania, w przypadku gdy nie wypełnia on swoich zobowiązań finansowych w stosunku do EMS, został uznany za przepis nie naruszający zasady demokracji, gdyż odpowiedzialność Bundestagu za kwestię finansów nie została naruszona. Zdaniem FTK należy jednak trwale zagwarantować na poziomie budżetu krajowego, że RFN terminowo i w pełnym zakresie spełni wezwania do wpłaty kapitału na podstawie art. 9 TEMS, ewentualnie w związku z art. 25 ust. 2 TEMS, co wyeliminuje zagrożenie w postaci zawieszenia praw do głosowania. W odniesieniu do przewidywalnych zobowiązań płatniczych Niemiec na podstawie art. 8 ust. 2 zd. 2 w zw. z art. 9 TEMS należy przewidzieć odpowiednie pozycje w ustawie budżetowej. Wynika to z zasady kompletności i prawdziwości budżetu<sup>63</sup>. Zminimalizuje to bowiem ryzyko przerwania ciągu legitymizacyjnego pomiędzy Bundestagiem, przedstawicielem Niemiec w organach EMS, a decyzjami EMS.

<sup>62</sup> Wyrok FTK z 18.03.2014, tezy 183, 193.

<sup>63</sup> *Ibidem*, tezy 183, 210.

W świetle powyższej przedstawionych najważniejszych tez uzasadnienia, odnoszących się do zagadnienia zmiany art. 136 TFUE, nie można stwierdzić, że treść orzeczeń trybunału polskiego i niemieckiego jest podobna. Choć główne tezy zawarte w orzeczeniu FTK dotyczące znaczenia art. 136 ust. 3 TFUE pokrywają się z wywodami TK, w orzeczeniu niemieckim nie pojawiła się w ogóle kwestia trybu, który powinien zostać zastosowany w celu wydania ustawy wyrażającej zgodę na związanie się decyzją Rady RE, co jak przedstawiono powyżej stanowiło centralne zagadnienie w wyroku polskiego TK. Jedynie wnioskodawczynie w postępowaniu o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wskazywała na naruszenie swojego prawa z art. 38 ust. 1 zd. 2 UZ, które miało polegać na braku możliwości udziału wnioskodawczynie w konwencie przewidzianym w art. 48 ust. 2–5 TUE. Wniosek ten dotyczył jednak jedynie trybu stosowanego na poziomie UE, a nie trybu stosowanego w krajowym prawie konstytucyjnym. FTK uznał ten wniosek za niedopuszczalny w związku z brakiem uzasadnienia dla naruszenia prawa<sup>64</sup>. Brak wystąpienia przedmiotowej kwestii w wyroku FTK z 18 marca 2014 r. jest konsekwencją treści przyjętej w 1992 r. nowej klauzuli limitacyjnej oraz aktualizującego ją orzecznictwa FTK, w szczególności wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony<sup>65</sup>.

Drugą istotną różnicą jest rozbudowane orzecznictwo FTK odnoszące się do zagadnienia zachowania zasady demokracji w ramach zmieniającej się unii walutowej. Wyekspozowanie tego wątku związane jest w dużej mierze z środkiem prawnym kierowanym do FTK w związku z aktami prawnymi dotyczącymi warunków udziału Niemiec w unii walutowej – skargą konstytucyjną. W skardze podmiot skarżący musi wskazać swoje konstytucyjne prawo podstawowe, które zostało naruszone poprzez przedmiotowy akt prawny. W wyroku dotyczącym Traktatu z Maastricht z 1993 r.<sup>66</sup> FTK uznał za dopuszczalną skargę konstytucyjną o naruszenie prawa skarżącego z art. 38 ust. 1 UZ. Stanowisko FTK w tym zakresie było kwestionowane przez doktrynę. I. Winkelmann podsumował następująco te wątpliwości: czy w drodze skargi konstytucyjnej w ogóle możliwe jest dokonanie oceny obiektywnej zgodności ustawy wyrażającej zgodę na Traktat z Maastricht i ustawy zmieniającej UZ z Ustawą Zasadniczą. Zasadniczo bowiem FTK może dokonywać takiej abstrakcyjnej kontroli w świetle art. 93 ust. 1 pkt 3 UZ tylko na wniosek rządu federalnego, rządu krajowego lub jednej trzeciej członków Bundestagu<sup>67</sup>. Ekstensywna wykładnia art. 38 ust. 1 UZ doprowadziła jednak do uznania skargi konstytucyjnej za dopuszczalną i do *de facto* do całościowej kontroli ustawy wyrażającej zgodę na związanie się Traktatem z Maastricht<sup>68</sup>. Mianowicie FTK uznał, że z art. 38 ust. 1 UZ wypływa podmiotowe prawo jednostki do zachowa-

---

<sup>64</sup> *Ibidem*, teza 151.

<sup>65</sup> Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30.09.2009 (2 BvE 2/08), BVerfGE 123, s. 267.

<sup>66</sup> Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12.10.1993 (2 BvR 2134, 2159/92), BVerfGE 89, s. 155.

<sup>67</sup> I. Winkelmann, *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. Oktober 1993*, Berlin 1994, s. 32.

<sup>68</sup> H.P. Ipsen, *Zehn Glossen zum Maastricht-Urteil*, „Europarecht” 1994, nr 1, s. 2.

nia przez Bundestag pewnego zakresu kompetencji. Tym samym FTK otworzył także drogę do podważania przepisów kolejnych traktatów i umów zawieranych w ramach UE przez jednostki w drodze wnoszenia skargi konstytucyjnej<sup>69</sup>. W tym kontekście zasada demokracji została również rozwinięta w wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Lizbony<sup>70</sup>. Należy przy tym zauważyć, że prawie wszystkie, czasami bardzo precyzyjne przesłanki zachowania zasady demokracji w związku z udziałem Niemiec w integracji europejskiej odnoszą się do demokracji krajowej, a w szczególności uprawnień Bundestagu. FTK, mimo treści klauzuli odpowiedniości strukturalnej zawartej w art. 23 ust. 1 zd. 1 UE, w świetle której UE powinna być organizacją opartą na zasadzie demokracji, nie podejmuje wątku realizacji tej zasady w ramach instytucji prawa unijnego. Podejście to jest widoczne również w omawianym wyroku, przy czym należy pamiętać, że w przypadku EMS sprawa jest jeszcze bardziej skomplikowana, gdyż formalnie nie jest on instytucją UE, a organem międzyrządowym opartym o umowę prawa międzynarodowego, która m.in. na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE powiązana jest z prawem unijnym. Dlatego też w tym wypadku klauzula odpowiedniości strukturalnej nie może być wprost stosowana, podobnie zresztą jak rozwiązania prawa unijnego, mające na celu zwiększenie legitymacji demokratycznej w ramach UE. Przede wszystkim EMS nie jest poddany kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego. W związku z powyższym legitymacja demokratyczna dla decyzji podejmowanych w ramach EMS pochodzi od parlamentów krajowych, w tym wypadku Bundestagu i w tym kontekście ma ona rzeczywiście bardzo istotne znaczenie. Choć na pierwszy rzut oka może się wydawać, że zasada demokracji służy za pewnego rodzaju pretekst dla aktywności sędziów FTK, to biorąc pod uwagę znaczenie decyzji podejmowanych przez EMS, zagadnienie ich legitymacji demokratycznej nie jest sprawą czysto teoretyczną. Niemcy wniosły do EMS ponad 21 bln euro, a pomoc do tej pory udzielona przez EMS Hiszpanii i Cypru wynosi 45,9 bln euro<sup>71</sup>.

Natomiast w orzeczeniu polskim TK nie podjął w ogóle wątków warunków udziału Polski w unii walutowej w ogóle, a w EMS w szczególności. Biorąc pod uwagę bogaty w tym zakresie dorobek niemieckiej doktryny prawa konstytucyjnego stanowi to niewątpliwie „rezerwę orzeczniczą” dla polskiego TK, która może być wykorzystana przy okazji ewentualnego orzeczenia dotyczącego przystąpienia Polski do TEMS. TK zresztą wyraźnie zasygnalizował taką możliwość, wskazując jednocześnie na obszary, wymagające podjęcia odpowiednich decyzji konstytucyjnych: mianowicie dotyczącej trybu ratyfikacji TEMS – tutaj TK wskazy-

<sup>69</sup> I. Winkelman, *op. cit.*, s. 36.

<sup>70</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony...*, s. 396 i nast.; M. Bainczyk, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. 1)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 8, s. 35 i nast.; eadem, *Zasada demokracji jako źródło warunków uczestnictwa Republiki Federalnej Niemiec w UE – wyrok niemieckiego Bundesverfassungsgericht w sprawie Traktatu z Lizbony (cz. 2)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2013, nr 9, s. 27 i nast.

<sup>71</sup> EMS Factsheet, [www.esm.europa.eu/pdf/2014-06-27%20ESM%20Factsheet.pdf](http://www.esm.europa.eu/pdf/2014-06-27%20ESM%20Factsheet.pdf).

wał na potencjalną możliwość zastosowania art. 90 Konstytucji, jak i warunków materialnych uczestnictwa Polskie w EMS<sup>72</sup>. Oba wątki dają zresztą możliwość rozwinęcia zasady demokracji w warunkach uczestnictwa państwa w integracji europejskiej. Jak wspomniana rezerwa orzecznicza zostanie wykorzystana przez TK wobec brzmienia motywu 7 w preambule TEMS – w doktrynie wskazuje się, że przystąpienie do EMS jest warunkiem przystąpienia do strefy euro<sup>73</sup>, jeśli dodatkowo kontrola umowy będzie dokonywana w ramach kontroli następcej, pozostaje kwestią otwartą.

### **Decyzja RE w świetle klauzuli limitacyjnej zawartej w art. 23 ust. 1 UZ**

Analiza niemieckich rozwiązań konstytucyjnych pozwala przyjąć następującą terminologię w zakresie klauzul odnoszących się do udziału państwa w procesach integracyjnych. Klauzule proste niezawierające rozbudowanych warunków uczestnictwa państwa w UE można określić jako klauzule integracyjne, natomiast klauzule zawierające rozbudowane warunki uczestnictwa państwa można określić jako klauzule limitacyjne<sup>74</sup>. W związku z powyższym przepis stanowiący podstawę integracji europejskiej Niemiec do końca 1992 r. – art. 24 ust. 1 UZ – można określić jako klauzulę integracyjną, natomiast klauzulę przyjętą w związku z utworzeniem UE – art. 23 ust. 1 UZ – jako klauzulę limitacyjną. W obu przepisach zasadniczą instytucją jest przeniesienie uprawnień władczych, z tym że w art. 24 ust. 1 UZ występuje ona *saute*, natomiast w art. 23 ust. 1 UZ zostało obudowane warunkami uczestnictwa Niemiec w UE.

Powyższe pojęcia mogą być również zastosowane w odniesieniu do obowiązujących przepisów Konstytucji RP – art. 90, zgodnie z powyższą typologią jest klauzulą integracyjną, natomiast klauzule zawarte w projektach nowelizacji Konstytucji to klauzule limitacyjne. Zarówno art. 90 Konstytucji, jak i przepisy w projektach ustaw o zmianie Konstytucji opierają się także na instytucji przeniesienia kompetencji.

W zakresie formalnych przesłanek przeniesienia uprawnień władczych na UE art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ zawiera zastrzeżenie ustawy, której uchwalenie jest wyrazem realizacji odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu wraz z Bundesratem jako reprezentantów narodu niemieckiego. Organy parlamentarne podejmując decyzje o rodzaju i zakresie przenoszonych uprawnień władczych realizują wspomnianą w przytoczonych powyżej tezach orzeczeń odpowiedzialność integracyjną, która jest formą realizacji zasady demokracji w warunkach udziału państwa w integracji europejskiej<sup>75</sup>. Ustawa związkowa stanowi również podstawę dla

<sup>72</sup> Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza III.7.3.8.

<sup>73</sup> J. Barcz, *Instrumenty międzyrządowe...*, s. 108 i nast.

<sup>74</sup> Idem, *Traktat z Lizbony...*, s. 438.

<sup>75</sup> C.D. Classen, *Art. 23 ust. 1 Grundlagen*, [w:] H. von Mangoldt, F. Klein, Ch. Strack, *Kommentar zum Grundgesetz*, München 2010, s. 397; P. Kirchhof, *Der deutsche Staat in der europä-*

otwarcie krajowego systemu prawnego w odniesieniu do bezpośrednio stosowanych aktów prawa unijnego tzw. nakaz stosowania prawa (niem. *Rechtsanwendungsbefehl*)<sup>76</sup>. Wspomniana ustawa związkowa to zasadniczo ustawa wyrażająca zgodę na umowę międzynarodową w rozumieniu art. 59 ust. 2 zd. 1 UZ. Musi ona więc z jednej strony spełniać wymogi państwa prawnego w zakresie szczególności (niem. *Bestimmbarkeit*) i określoności (niem. *Voraussehbarkeit*), niezbędne dla powstania skutecznego nakazu stosowania prawa UE, a z drugiej strony musi spełniać wymogi materialno-prawne zawarte w art. 23 ust. 1 UZ, w tym sensie ustawa ta pełni podwójną funkcję<sup>77</sup>. W kontekście szczególności i określoności, istotne jest również wystarczająco precyzyjne określenie zakresu przekazywanych uprawnień władczych w powiązanej z ustawą związkową traktacie międzynarodowym. „Przeniesienie uprawnień władczych musi – dla ustawodawcy być przewidywalne – w umowie międzynarodowej musi zostać szczegółowo określone i na podstawie ustawy wyrażającej zgodę – dla adresatów ustawy, obywatela musi zostać zrozumiale uregulowane”<sup>78</sup>. O ile treść i znaczenie ustawy wyrażającej zgodę za związanie się umową międzynarodową, na podstawie której następuję przeniesieniu uprawnień władczych na UE nie budzą obecnie znaczących kontrowersji w doktrynie prawa niemieckiego, to pewne niejasności związane były z większością konieczną dla uchwalenia wspomnianej ustawy.

We Wspólnej Komisji Konstytucyjnej (dalej jako WKK), która podjęła pracę w związku z nowelizacją Ustawy Zasadniczej, konieczną dla dokonania ratyfikacji Traktatu z Maastricht<sup>79</sup>, początkowo zamierzano zachować choć częściowo „otwartość” art. 24 ust. 1 UZ. W myśl bowiem pierwotnej klauzuli integracyjnej przeniesienie uprawnień władczych mogło nastąpić po uzyskaniu zwykłej większości głosów w Bundestagu<sup>80</sup>. Przy czym wskazywano, że te stosunkowo niskie wymogi formalne były wynikiem świadomej decyzji twórców UZ, pragnących urzeczywistnić otwarcie Niemiec na współpracę międzynarodową. Warunki uczestnictwa Niemiec w integracji europejskiej podlegały jednakże uzupełnieniu w szeregu orzeczeń FTK. Dlatego też członkowie komisji zamierzali recypować jego orzecznictwo, a zwłaszcza warunki uczestnictwa Niemiec nakreślone w orzeczeniu Solange II<sup>81</sup>, mające na celu ochronę tożsamości konstytucyjnej Niemiec. Przedstawiciele CDU/CSU zaproponowali, by w przypadku zmiany zasad funk-

---

*ischen Integration*, [w:] J. Isensee, P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band X: Deutschland und Staatsgemeinschaft, Heidelberg 2012, s. 317.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 302.

<sup>77</sup> F. Scholz, *Art. 23 Grundlagen*, Oktober 2009, s. 98, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, Band 4, hrsg. T. Maunz, G. Dürig, München 2012.

<sup>78</sup> P. Kirchhof, *op. cit.*, s. 318.

<sup>79</sup> Traktat o Unii Europejskiej, OJ, 29.07.1992, C 191, s. 1.

<sup>80</sup> H.D. Jarass, *Art. 24 Übertragung von Hoheitsrechten*, [w:] H.D. Jarass, B. Pieroth, *Grundgesetz für die Republik Deutschland. Kommentar*, München 1992, s. 413; K. Stern, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band 1, München 1984, s. 533.

<sup>81</sup> Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 22.10.1986 (2 BvR 197/83), BVerfGE 73, s. 339.

cjonowania UE, które mogły prowadzić do zmiany istotnych struktur Ustawy Zasadniczej konieczna była zgoda większości dwóch trzecich członków Bundesratu i dwóch trzecich członków Bundestagu. Propozycja ta napotkała jednak na krytykę, ze względu na brak precyzji określenia „istotne struktury”. W związku z tym G. Verheugen zaproponował powiązanie ustanowienia UE i przyszłych zmian jej traktatowych podstaw, które powodują lub umożliwiają zmianę lub uzupełnienie Ustawy Zasadniczej, z art. 79 UZ, który odnosi się do zmiany konstytucji. Propozycja ta stanowiła przełamanie dotychczasowej otwartości na udział Niemiec w instytucjach międzyrządowych, wyrażonej w art. 24 ust. 1 UZ. Propozycja G. Verheugena została zaakceptowana przez WKK, która stanęła również na stanowisku, że przeniesienie uprawnień władczych zawsze wymaga większości kwalifikowanej<sup>82</sup>. Rząd federalny odrzucał tak restryktywne podejście i prezentował pogląd, że zwykła większość może być zastosowana w przypadku ratyfikacji traktatu rewizyjnego, którego postanowienia nie mogą być porównywalne z aktem utworzeniem UE i nie odnoszą się do kwestii fundamentalnych, a także w przypadku zmian przewidzianych w samym traktacie, np. w art. K 9 TUE. Zupełnie odmienną opcję prezentował Bundesrat, który uważał, że również zmiany przewidziane w traktacie powinny być dokonywane za zgodą większości kwalifikowanej, co zostało recypowane przez WKK, która w swojej opinii wskazała, że zmiany dla których konieczna jest większość kwalifikowana mogą zarówno opierać się na art. N TUE, jak i na klauzulach ewolutywnych<sup>83</sup>.

Konfliktu między Bundesratem a rządem federalnym nie udało się rozwiązać w ramach WKK, a sprawa została przekazana już na etapie prac parlamentarnych do komisji specjalnej „Unia Europejska (Traktat z Maastricht)”. Jej członkowie stanęli na stanowisku, że odmiennie, jak na podstawie art. 24 ust. 1 UZ, każda zmiana UZ wymaga większości kwalifikowanej, o ile przeniesienie uprawnień władczych opiera się na rewizji Traktatu o UE. W odniesieniu do klauzul ewolutywnych, zastosowanie większości zwykłej lub kwalifikowanej uzależnione jest od charakteru przenoszonych na ich podstawie uprawnień władczych. Powyższe rozważania znalazły swój wyraz w treści art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ: „do utworzenia Unii Europejskiej, jak również zmian jej traktatowych podstaw i porównywalnych regulacji, które zmieniają lub uzupełniają Ustawę Zasadniczą odnosi się art. 79 ust. 2 i ust. 3”<sup>84</sup>.

Powyższe rozważania zostały potwierdzone w wyroku FTK dotyczącym Traktatu z Maastricht, w którym stwierdził on, iż każda zmiana lub rozszerzenie treści traktatów stanowiących podstawę funkcjonowania UE wymaga zgody państw członkowskich, wyrażonej zgodnie z krajowymi przepisami konstytucyjnymi. W świetle art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ każde przeniesienie uprawnień władczych

<sup>82</sup> K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 87 i nast.

<sup>83</sup> BT-Druck 12/3896, s. 18, za: U. Hufeld, *Die Verfassungsdurchbrechung. Rechtsproblem der deutschen Einheit und der europäischen Einigung*, Berlin 1997, s. 116 i nast.

<sup>84</sup> K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 94 i nast.

wymaga uchwalenia ustawy federalnej. Zmiana podstaw traktatowych UE oraz porównywalne postanowienia, które zmieniają lub uzupełniają treść UZ, wymagają wyrażenia zgody na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3, i na podstawie art. 79 UZ przez większość dwóch trzecich członków Bundestagu<sup>85</sup>.

Zdaniem U. Hufelda w świetle art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ, decydujące znaczenie dla wyboru trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na związanie się aktem mającym na celu zmianę zasad funkcjonowania UE jest kryterium zmiany lub uzupełnienia UZ, która może, ale nie musi mieć miejsca w przypadku przeniesienia uprawnień władczych. Ma to miejsce, gdy prawo unijne poprzez przesunięcia odnoszące się zarówno do uprawnień władczych, jak i przebiegu procesów decyzyjnych, prowadzi do modyfikacji rozwiązań materialnoprawnych zawartych w UZ<sup>86</sup>.

Biorąc pod uwagę prace WKK, jak i zasady funkcjonowania UE na podstawie, w doktrynie wyróżniono następujące warianty przyjmowania zmian w podstawach prawnych UE:

- traktat założycielski, który zmienia UZ – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- traktat założycielski nie mający charakteru umowy zmieniającej UZ – wymaga większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, biorąc pod uwagę dotychczasowy rozwój UE, wariant ten nie ma praktycznego zastosowania,
- traktat rewizyjny zawarty w ramach UE, zmieniający konstytucję – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- traktat rewizyjny zawarty w ramach UE, który nie zmienia konstytucji – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ,
- równoważne postanowienia (ustalone np. na podstawie art. 352 TFUE), które zmieniają konstytucję – art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ,
- równoważne postanowienia (ustalone np. na podstawie art. 352 TFUE), które nie zmieniają konstytucji – wymagana większość z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ<sup>87</sup>.

Biorąc powyżej zaprezentowany dorobek doktryny w zakresie wyboru trybu uchwalenia ustawy koniecznej dla wyrażenia zgody na związanie się umową międzynarodową, zmieniającą zasady funkcjonowania UE można stwierdzić, że zasadnicze znaczenie ma treść zmiany i to, czy posiada on wpływ na struktury konstytucyjne Niemiec, natomiast zagadnienie, czy dochodzi do przeniesienia uprawnień władczych, czy też nie, jest zagadnieniem wtórnym.

I. Pernice trafnie zauważył, że przeniesienie uprawnień władczych nie jest jedynym sposobem współdziału Niemiec w rozwoju UE. Chodzi tutaj mianowicie o decyzje podejmowane na poziomie UE, które ze względu ich znaczenia ustrojowe wymagają udzielenia zgody przez państwa członkowskie zgodnie

<sup>85</sup> Wyrok Drugiego Senatu FTK z 12.10.1993, teza 136.

<sup>86</sup> U. Hufeld, *op. cit.*, s. 118 i nast.; A. Schmitt Glaeser, *Grundgesetz und Europarecht als Elemente des Europäischen Verfassungsrechts*, Berlin 1996, s. 71.

<sup>87</sup> R. Scholz, *op. cit.*, s. 149.

z ich wymogami konstytucyjnoprawnymi. I. Pernice wymienia tutaj klauzule ewolutywne i procedury kładki. W jego opinii brak jest w UZ szczególnej regulacji odnoszącej się do takiej sytuacji, a ze względu na znaczenie takich decyzji zarówno dla ustroju wewnętrznego, jak i dla UE, należy w takim przypadku zastosować *per analogiam* Art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ<sup>88</sup>.

Powyższy pogląd został rozwinięty w wyroku FTK w sprawie Traktatu z Lizbony, który w tym sensie zamyka dyskusję nad trybem uchwalania ustawy w celu wyrażenia zgody na zmiany w podstawach funkcjonowania wprowadzonych w trybie postępowania uproszczonego. FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony ustalił jednoznacznie zakres zastosowania większości zwykłej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ i większości kwalifikowanej na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ dla uchwalenia przedmiotowej ustawy.

FTK we wspomnianym wyroku stwierdził m.in., że zasady przenoszenia uprawnień władczych dopuszczalne w świetle UZ nie zostały podważone poprzez przepisy Traktatu z Lizbony, gdyż instytucje UE ani w ramach zwykłej, ani w ramach uproszczonej procedury zmian, ani na podstawie tzw. klauzul pomostowych czy klauzul elastyczności, nie mogą dokonać samodzielnie zmiany podstaw oraz porządku kompetencyjnego UE w stosunku do państw członkowskich UE. W odniesieniu do uproszczonej procedury zmiany z art. 48 ust. 6 TUE FTK zauważył, że tylko w ograniczonym stopniu można określić zakres upoważnienia do zmiany postanowień części III TFUE. W związku z tym przepis ten stanowi podstawę do swobodnego działania RE w szerokim zakresie, a jedynym istotnym ograniczeniem jest tutaj zakaz rozszerzenia kompetencji UE, zawarty w tym przepisie.

Zgoda RFN na zmiany wprowadzane w ramach procedury uproszczonej z art. 48 ust. 6 TUE wymaga uchwalenia ustawy w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ jako *lex specialis* w stosunku do art. 59 ust. 2 UZ. Związek decyzji wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE z porządkiem kompetencyjnym zmusza do potraktowania uproszczonej procedury w sposób podobny do przeniesienia uprawnień władczych w rozumieniu art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, bez dalszego precyzowania treści możliwych zmian. Zmiany traktatów, które powodują zmianę lub uzupełnienie treści UZ albo takie zmiany lub uzupełnienia umożliwiają wymagają na podstawie art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ w związku z art. 79 ust. 2 UZ zgody dwóch trzecich członków Bundestagu i 2/3 członków Bundesratu<sup>89</sup>. Powyższe stanowisko FTK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony zostało uwzględnione w ustawie z 22 września 2009 r. o wykonywaniu odpowiedzialności integracyjnej Bundestagu i Bundesratu<sup>90</sup>. W świetle § 2 wspomnianej ustawy zgoda RFN na decyzję RE wydanej na podstawie art. 48 ust. 6 TUE następuje poprzez wydanie ustawy na podstawie art.

---

<sup>88</sup> I. Pernice, *Art. 23, Erläuterungen*, [w:] *Grundgesetz. Kommentar*, hrsg. H. Dreier, Band 2, Tübingen 2006, Nb. 86.

<sup>89</sup> Wyrok Drugiego Senatu FTK z 30.09.2009, tezy 306, 311–312.

<sup>90</sup> Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG, BGBl. I 2009, s. 3022, zmieniona przez ustawę z 1 grudnia 2009 r., BGBl. I, s. 3822.

23 ust. 1 UZ. W związku z powyższym ustawodawca kwestię wyrobu trybu – art. 23 ust. 1 zd. 2, czy art. 23 ust. 1 zd. 3 UZ – pozostawił otwartą.

Powyższy tok wywodu znalazł również odzwierciedlenie w uzasadnieniu do ustawy wyrażającej zgodę na związane się decyzją RE o zmianie art. 136 TFUE, w którym stwierdzono, że w przypadku tej ustawy ma zastosowanie art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, gdyż nie dochodzi tu do przeniesienia uprawnień władczych, a zmiana art. 136 TFUE nie prowadzi ani do zmiany, ani do uzupełnienia UZ, ani też tego nie umożliwia<sup>91</sup>.

Powyższe wywody FTK potwierdzają tezę, że w zakresie wyboru trybu uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na związane się umową międzynarodową, która wprowadza zmiany w zasadach funkcjonowania UE na podstawie art. 48 ust. 6 TUE znaczenie podstawowe posiada przesłanka materialna w postaci ewentualnego wpływu tych zmian na tożsamość konstytucyjną RFN, natomiast pojęcie przeniesienia uprawnień władczych ma w tym kontekście znaczenie wtórne, przy czym w tym zakresie obowiązuje domniemanie na rzecz trybu z art. 23 ust. 1 zd. 2 UZ, a więc trybu prostszego, bardziej przyjaznego dla integracji europejskiej. Wspomniane wyżej zastrzeżenie, że do zmian, w wyniku których Ustawa Zasadnicza zostaje zmieniona lub uzupełniona lub takie zmiany lub uzupełnienia zostają umożliwione, stosuje się artykuł 79 ust. 2 i 3 UZ bez względu na to, w jakiej procedurze zostały one przyjęte na poziomie UE oraz bez względu na to, czy są one związane z przeniesieniem uprawnień władczych, czy też nie, stanowi rozwiązanie realizujące doktrynę ochrony tożsamości konstytucyjnej Niemiec, która jest konsekwentnie rozwijana przez FTK od orzeczenia w sprawie Solange I<sup>92</sup>, poprzez wyrok w sprawie Traktatu z Maastricht, po wyrok w sprawie Traktatu z Lizbony, a także znalazła swój wyraz w art. 23 ust. 1 zd. ostatnie UZ<sup>93</sup>.

Powyżej przedstawione rozwiązanie można z jednej strony interpretować jako elastyczne, gdyż pozwala na w miarę szybką akceptację przez Niemcy zmian w traktatowych podstawach UE, które nie implikują zmian w UZ. Z drugiej jednak strony pojęcia uzupełnienia lub zmiany, a nawet umożliwienia uzupełnienia lub zmiany UZ, są pojęciami ogólnymi, które mogą przedmiotem sporów konstytucyjnoprawnych i w związku z tym mogą prowadzić do aktualizacji kompetencji

---

<sup>91</sup> Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP, Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss des Europäischen Rates vom 25. März 2011 zur Änderung des Artikels 136 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union hinsichtlich eines Stabilitätsmechanismus für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/9047.

<sup>92</sup> Postanowienie Drugiego Senatu FTK z 29.05.1974 (2 BvL 52/71), BVerfGE 37, s. 271. W świetle tez uzasadnienia niedopuszczalna jest taka zmiana traktatu, która podważałaby tożsamość obowiązującej w RFN konstytucji (niem. *Identität der geltenden Verfassung*) poprzez naruszenie jej fundamentalnych struktur (niem. *die sie konstituierenden Strukturen*). To samo odnosi się do przepisów pochodnego prawa wspólnotowego, wydanych na podstawie takiej interpretacji traktatu, która naruszałaby istotne struktury UZ” (tezy 43–44).

<sup>93</sup> K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 126 i nast.

kontrolnych dla FTK. To bowiem FTK zachowuje prawo do oceny, jakie rozwiązania prawa UE mogą wywierać wpływ na tożsamość konstytucyjną tworzoną przez zasady wymienione w art. 79 ust. 3 UZ.

W świetle powyższych ustaleń dotyczących rozwiązań prawnych obowiązujących obecnie w Polsce i Niemczech w odniesieniu do przyjmowania zmian w podstawach traktatowych UE dokonanych w procedurze uproszczonej, a także orzecznictwa obu sądów konstytucyjnych z nim związanego, poniżej zostaną zanalizowane propozycje nowelizacji Konstytucji RP w tym zakresie.

### **Przesłanki ogólne nowelizacji konstytucyjnoprawnych podstaw członkostwa Polski w Unii Europejskiej**

W 1991 r. podpisany został Układ Europejski<sup>94</sup>, stanowiący istotny krok w kierunku pełnego uczestnictwa Polskie w integracji europejskiej. W roku 1994 rząd RP złożył wniosek o przyjęcie Polski do Unii Europejskiej (dalej jako UE), a w 1998 rozpoczęto negocjacje akcesyjne, zakończone się w 2002 r., co umożliwiło podpisanie w 2002 r. traktatu akcesyjnego<sup>95</sup>. Historycznym krokiem, podejmowanym na poziomie międzynarodowym, towarzyszyły intensywne przemiany polityczne, prawne, gospodarcze i społeczne, niezbędne zarówno w świetle postanowień Układu Europejskiego – m.in. art. 64, jak i kryteriów przyjęcia państwa do UE, sprecyzowanych na szczycie Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 r. Przekształceniu podlegał cały system prawa polskiego, łącznie z jego fundamentem – konstytucją. Z perspektywy integracji europejskiej istotnym zagadnieniem było przyjęcie kompleksu przepisów odnoszących się do stosunków zewnętrznych RP, a w szczególności prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawa. Przedstawiciele doktryny prawa, analizując przepisy Konstytucji z 1997 r. – preambułę, art. 9, 87, 89–91 Konstytucji RP sformułowali trafną tezę o jej otwarciu na prawo międzynarodowe w ogóle, oraz na szczególną formę współpracy międzynarodowej w ramach organizacji ponadnarodowej<sup>96</sup>. W świetle powyższych wywodów można stwierdzić, że prawo konstytucyjne odzwierciedlało aspiracje polityczne, gospodarcze i społeczne narodu, aktualne w latach 90. XX w. w odniesieniu do aktywnego współuczestnictwa Polski w społeczności międzynarodowej, otwarcia się na współpracę euroatlantycką, a w szczególności do członkostwa w UE. Choć wspomniane powyżej otwarcie konstytucji na prawo międzynarodowe, które stało się podstawą m.in. do sformułowania zasady prounijnej wykładni prawa krajowe-

<sup>94</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i państwami członkowskim Wspólnot Europejskich, z drugiej, sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 38, poz. 11 ze zm.

<sup>95</sup> J. Barcz, *Prawne aspekty akcesu Polski do UE*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, *op. cit.* s. 435.

<sup>96</sup> *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.

go<sup>97</sup>, to niewątpliwie z punktu widzenia przystąpienia Polski do UE kluczowe znaczenie miała oraz ma nadal klauzula integracyjna zawarta w art. 90 Konstytucji. Jednakże jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE wskazywano na konieczność nowelizacji podstaw konstytucyjnoprawnych członkostwa w UE<sup>98</sup>. Ze względu na ograniczoną treść wspomnianego powyżej przepisu, który nie zawierał zasadniczo żadnych przesłanek materialnych przeniesienia kompetencji, prócz wskazania, że może ono dotyczyć niektórych tylko spraw, wyrażano już kilkanaście lat temu trafny, jak się okazało pogląd, iż TK będzie w wielu wypadkach musiał samodzielnie ustalić konstytucyjnoprawne ramy procesu przystąpienia, a następnie współuczestniczenia Polski w UE<sup>99</sup>. Problem ten nie ogranicza się zresztą wyłącznie do zagadnienia przekazywania kompetencji władczych, ale do szeregu zagadnień o znaczeniu ustrojowym związanych z funkcjonowaniem Polski w UE. M. Zubik kontekście konieczności uzupełnienia Konstytucji RP, posługuje się pojęciem „długu ustrojowego” wynikającego z „kosztów” integracji europejskiej<sup>100</sup>.

Zagadnienie to zostało również dostrzeżone przez TK w postanowieniu z 20 maja 2009 r. w sprawie rozstrzygnięcia sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów co do udziału i reprezentowania stanowiska Polski przez te organy na posiedzeniach Rady Europejskiej<sup>101</sup>. W omawianej sprawie TK, wobec braku przepisów Konstytucji regulujących zakres działania Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów na poziomie unijnym, by zastosować *per analogiam* obowiązującej przepisy, TK musiał m.in. dokonać kwalifikacji współudziału organów polskiej władzy państwowej w procesach decyzyjnych na po-

<sup>97</sup> A. Wentkowska, *Interpretacja „In dubio pro communitate” – dyrektywa wykładni proeuropejskiej w orzecznictwie sądów polskich*, [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2011, s. 144.

<sup>98</sup> *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2002; J. Glaster, *Konstytucyjnoprawne aspekty przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] *Wejście w życie nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998, s. 75; C. Mik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999; E. Popławska, *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.

<sup>99</sup> K. Wójtowicz, *Skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla sądów i Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Wejście w życie nowej konstytucji...*, s. 90.

<sup>100</sup> M. Zubik, *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP posłów klubu parlamentarnego Platformy Obywatelskiej*, (druk nr 2989, Sejm VII Kadencji), „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 14.

<sup>101</sup> Postanowienie TK z 20.05.2009, Kpt 2/08. W orzeczeniu tym TK podkreślił, „że Konstytucja RP została ustanowiona w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej. W odróżnieniu od konstytucji niektórych państw członkowskich Unii (np. Francji, czy Finlandii) polski ustrojodawca nie dokonał stosownych zmian czy uzupełnień w unormowaniach konstytucyjnych dotyczących zakresów działania i kompetencji organów państwowych w celu ich doprecyzowania w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Wiele kwestii kompetencyjnych i funkcjonalnych związanych z członkostwem w Unii nie zostało wyraźnie, bezpośrednio unormowanych w tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Twórcy Konstytucji uznali, że ewentualnie występujące problemy będą mogły być rozwiązane przy uwzględnieniu zasady przychylności i respektowania unormowań traktatowych oraz wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań prawa międzynarodowego (co wynika, przede wszystkim, z art. 9 Konstytucji)”, teza V.1.5.

ziomie unijnym z perspektywy konstytucyjnoprawnego, dualistycznego podziału na politykę wewnętrzną i zewnętrzną. Analiza przeprowadzona przez Trybunał doprowadziła do trafnego wniosku, że polityka prowadzona przez te organy na poziomie unijnym nie jest jednorodna i nie da jej się zakwalifikować się jednoznacznie do żadnej z dwóch wspomnianych wyżej kategorii, m.in. stosowanie prawa unijnego przez organy polskie można zakwalifikować jako politykę wewnętrzną, natomiast działanie organów w ramach unijnych instytucji międzyrządowych jako politykę zagraniczną. W związku z tym TK stwierdził, że stosunki Polski z Unią Europejską nie mają więc charakteru jednorodnego. Niewątpliwie jednak jako całość zamykają się w pełni w ramach „polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji)”<sup>102</sup>.

Początek XXI w. ze względu na konieczność pewnej stabilizacji podstaw systemu prawa polskiego, pożądaney w procesie akcesji Polski do UE ze względów społecznych, nie był okresem optymalnym do dokonywania nowelizacji art. 90 Konstytucji. Najpilniejsze uzupełnienia klauzuli integracyjnej nastąpiły poprzez przyjęcie ustaw okołakcesyjnych, interpretację Konstytucji w szczególności w wyroku dotyczącym traktatu akcesyjnego oraz traktatu z Lizbony, a także poprzez zmianę art. 55 Konstytucji RP w związku ze stosowaniem europejskiego nakazu aresztowania (dalej jako ena)<sup>103</sup>.

W wyroku dotyczącym ena TK stwierdził, że w świetle art. 9 Konstytucji, a także obowiązków Polski wynikających z członkostwa w UE

[...] nieodzowna jest taka zmiana obowiązującego prawa, która umożliwi nie tylko pełną, ale i zgodną z Konstytucją implementację decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW [...]. Aby zadanie to mogło być zrealizowane nie można więc wykluczyć odpowiedniej nowelizacji art. 55 ust. 1 Konstytucji<sup>104</sup>.

Przy czym, według TK, nowelizacja Konstytucji jest „niezbędnym środkiem zapewniającym, skuteczność prawu UE w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich” i co ważne, nowelizacja taka może być niejako indukowana przez orzecznictwo sądu konstytucyjnego<sup>105</sup>. TK powoływał się w tym wypadku na przykłady nowelizacji Konstytucji V Republiki Francuskiej, Konstytucji Królestwa Hiszpanii w związku z orzeczeniami krajowych sądów konstytucyjnych dotyczących Traktatu z Maastricht oraz nowelizacji Ustawy Zasadniczej RFN w celu implementacji dyrektywy Rady 76/207/EWG<sup>106</sup>, w związku z wyrokiem TS WE

<sup>102</sup> Postanowienie TK z 20.05.2009, Kpt 2/08, teza V.1.7.

<sup>103</sup> J. Barcz, *Traktat z Lizbony*..., s. 455.

<sup>104</sup> Wyrok TK z 27.04.2005, P 1/05, teza III.5.

<sup>105</sup> Wyrok TK z 27.04.2005, P 1/05, teza III.5.7.

<sup>106</sup> Dyrektywa Rady z 9 lutego 1976 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy, OJ z 14.02.1976, L 039, s. 40.

z 11 stycznia 2000 r. w sprawie C-285/98 Tanja Kreil przeciwko państwu niemieckiemu<sup>107</sup>, przy czym należy przypomnieć, że zasadnicza zmiana UZ w związku z członkostwem w UE także była związana z orzeczeniem FTK w sprawie Traktatu z Maastricht.

Stabilizacja członkostwa Polski w UE sprzyjała podjęciu zagadnienia nowelizacji Konstytucji RP w zakresie odpowiadającym potrzebom procesu integracji europejskiej. Przesłanki ponownej aktualizacji tego zagadnienia można upatrywać zarówno w uwarunkowaniach wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Do przesłanek wewnętrznych należy zaliczyć konieczność budowania sprawnego i silnego państwa, bowiem tylko takie państwo może sprostać wyzwaniom integracji europejskiej I poł. XX w.<sup>108</sup> Nowelizacja Konstytucji w kontekście budowania efektywnego państwa warunkuje skuteczność wykonywania prawa UE, ewentualne przystąpienie Polski do unii walutowej, aktywne współuczestnictwo konstytucyjnych organów władzy polskiej w sprawach unijnych oraz korzystanie przez obywateli z innych państw członkowskich z uprawnień związanych z posiadaniem obywatelstwa UE. Do przesłanek wewnętrznych należy wymienić również coraz bogatsze orzecznictwo TK w sprawach unijnych, który wobec braku odpowiednich przepisów konstytucyjnych musiał niejednokrotnie przyjmować postawę aktywizmu sędziowskiego, by w ten sposób uzupełnić obowiązujące przepisy. Do przesłanek zewnętrznych należy zaliczyć głębokie przekształcenie UE na podstawie Traktatu z Lizbony – w tym wprowadzenie możliwości uproszczonego dokonywania zmian w traktatach założycielskich, m.in. na podstawie art. 48 ust. 6 TUE – jak również rozwój doktryny konstytucyjnoprawnej oraz przemiany ustrojowe w innych państwach członkowskich w związku z postępującą integracją europejską. K. Wójtowicz – przewodniczący zespołu ekspertów powołanych przez marszałka sejmu w 2009 r. w celu przygotowania projektu zmiany Konstytucji RP zauważał, że

Jesteśmy dziś bogatsi nie tylko o doświadczenia sześciu lat własnego członkostwa, ale też o dorobek ustrojowy innych państw, wyrażony w odpowiednich modyfikacjach konstytucji, oraz, co wydaje się mieć niezwykle istotne znaczenie, w orzecznictwie krajowych sądów konstytucyjnych<sup>109</sup>.

Konieczność rozbudowy podstaw konstytucyjnoprawnych członkostwa Polski w UE została dostrzeżona nie tylko przez środowisko naukowe, ale również przez partie polityczne. Pod koniec 2009 r. marszałek B. Komorowski powołał zespół ekspertów, który w czerwcu 2010 r. przedłożył projekt ustawy o zmianie Konstytucji wraz z uzasadnieniem (dalej jako projekt ekspercki)<sup>110</sup>. W listopadzie

---

<sup>107</sup> ERC 2000, I-00069.

<sup>108</sup> J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Dynamika i główne kierunki rozwoju reformy ustrojowej*, Warszawa 2008, s. 69.

<sup>109</sup> K. Wójtowicz, *Wprowadzenie*, [w:] *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. P. Radziejewicz, Warszawa 2010, s. 6.

<sup>110</sup> *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa...*

2010 r. nowo wybrany Prezydent RP, B. Komorowski, przedłożył marszałkowi projekt ekspercki transponowany do ustawy o zmianie Konstytucji RP, który to projekt został skierowany do powołanej w tej sprawie Komisji Nadzwyczajnej<sup>111</sup>. Do tej samej Komisji marszałek skierował również projekt poselski klubu parlamentarnego Prawa i Sprawiedliwości<sup>112</sup>. Komisja Nadzwyczajna dokonała daleko idących modyfikacji projektu eksperckiego, a w lipcu 2011 r. przyjęła projekt „Ustawy o zmianie Konstytucji RP”<sup>113</sup> (dalej jako projekt sejmowy). Ze względu na te istotne modyfikacje poniżej zostaną omówione odrębnie obydwie projekty: ekspercki i sejmowy Komisji Nadzwyczajnej.

### **Nowelizacja Konstytucji RP w związku z uproszczonym trybem przyjmowania zmian traktatowych podstaw UE – uwagi *de lege ferenda***

W świetle zarówno przesłanek ogólnych nowelizacji konstytucyjnych podstaw uczestnictwa Polski w UE, do których należy reforma ustrojowa UE, jak i w świetle orzecznictwa TK, w tym wyroku dotyczącego Traktatu z Lizbony oraz wyroku dotyczącego decyzji RE o zmianie art. 136 TFUE, należy stwierdzić, że pożądane jest dostosowanie obecnie obowiązującej klauzuli integracyjnej do procedur zmian traktatowych podstaw UE wprowadzonych w 2009 r. Oba wspomniane powyżej projekty ustaw o zmianie Konstytucji przewidują nowe przepisy regulujące to zagadnienie, które będą przedmiotem poniższej analizy.

Projekt ustawy o zmianie Konstytucji przygotowany przez ekspertów, chronologicznie starszy, bo z 2010 r., przewiduje bardzo istotną modyfikację o charakterze materialnym – wprowadzenie w art. 227 a klauzuli limitacyjnej, zawierającej szereg szczegółowych przesłanek co do zasad funkcjonowania UE, częściowo przejętych z orzecznictwa TK. Za doktryną prawa niemieckiego można określić art. 227 a jako klauzulę odpowiedniości strukturalnej<sup>114</sup> – mianowicie UE ma w zakresie swojego funkcjonowania odpowiadać warunkom określonym w omawianym przepisie – ma szanować suwerenność i tożsamość narodową państw członkowskich, respektować zasady pomocniczości, demokracji, państwa prawnego, poszanowania przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, wolności i równości oraz zapewniać ochronę praw człowieka porównywalną z ochroną tych praw w Konstytucji<sup>115</sup>. Znaczenie tej klauzuli zostało wyjaśnione w uzasadnieniu

<sup>111</sup> Sejm VI Kadencji, druk 3598. Treść projektu prezydenckiego odpowiada treści projektu eksperckiego. W toku dalszej analizy przywoływany będzie tekst projektu opublikowany wraz z uzasadnieniem w druku Sejmu VI Kadencji.

<sup>112</sup> Sejm VI Kadencji, druk 3687.

<sup>113</sup> Sejm VI Kadencji, druk 4450.

<sup>114</sup> A. Schmitt-Glaeser, *op. cit.*, s. 74 i nast.; K. Schmalenbach, *op. cit.*, s. 58 i nast.

<sup>115</sup> Krytycznie co do takiego ukształtowania klauzuli limitacyjnej, L. Morawski, *Opinia dotycząca Art. 227 a projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP przedstawionego Sejmowi przez Prezydenta RP z dnia 8.03.2011 r. dla Biura Analiz Sejmowych*, s. 6; uwagi co do zagadnień systematyki umiesz-

do projektu Prezydenta RP, który opierał się na projekcie eksperckim. W zamyśle projektodawcy wspomniana powyżej klauzula powinna mieć ona bardzo szerokie zastosowanie: 1) stanowi jednoznaczną podstawę dla członkostwa Polski w UE, 2) wyznacza zasadnicze kierunki działania polskich organów władzy państwowej, 3) wyznacza konstytucyjne granice dla członkostwa Polski w UE w tym sensie, że Polska nie ma ani konstytucyjnego obowiązku uczestniczyć w UE, która nie respektowałaby wartości wymienionych w klauzuli, ani też nie ma konstytucyjnego obowiązku wykonywania prawa unijnego, które te wartości narusza<sup>116</sup>. L. Morawski trafnie wskazuje, iż konstytucyjne granice członkostwa mają również zastosowanie w odniesieniu do przekazywania kompetencji, przy czym postuluje on jeszcze doprecyzowanie przepisów konstytucyjnych w tym zakresie<sup>117</sup>. W związku z powyższym również zmiany dokonywane w podstawach traktatowych UE nie mogą prowadzić do naruszenia tychże wartości, a wręcz przeciwnie, powinny prowadzić do ich umocnienia. Ustawa krajowa wyrażająca zgodę na te zmiany mogłaby być więc przedmiotem kontroli pod kątem ich zachowania. Dawałby to TK szerokie możliwości interpretacji wymienionych w tym przepisie zasad w związku z rozwojem UE, zwłaszcza zasady demokracji, która do tej pory w orzecznictwie TK nie odgrywała znaczącej roli. Należy przy tym pamiętać, że tego rodzaju klauzula adresowana jest do organów polskiej władzy państwowej, a nie do UE lub jej instytucji, gdyż te ostatnie nie mogą być przecież związane przepisami konstytucji państw członkowskich, wobec czego to krajowe organy konstytucyjne muszą wypełnić obowiązki wynikające z klauzuli odpowiedniości strukturalnej przede wszystkim na etapie prac unijnych, współdziałając z przedstawicielami innych państw członkowskich UE w ramach Rady i Rady Europejskiej, w celu ich urzeczywistnienia<sup>118</sup>. Ocena wpływu tej obszernej klauzuli limitacyjnej na współuczestnictwo Polski w procesach integracyjnych wymagałaby wyczerpującej analizy, która nie mieści się w granicach poniższego opracowania. Przedmiotem analizy będą jedynie wymogi formalne związane z wyrażeniem zgody na zmiany w podstawach funkcjonowania przyjętych zgodnie z art. 48 ust. 6 TUE zawarte w art. 227 b–d znowelizowanej według projektu eksperckiego Konstytucji.

Projekt ekspercki przewiduje trzy tryby wyrażania zgody na zmiany w podstawach prawnych funkcjonowania UE: 1) zmiany, które polegają na przekazaniu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, wówczas zgoda musi zostać wyrażona w ustawie lub w referendum, przy czym w art. 227 c wprowadzona kilka istotnych zmian w stosunku do obecnie obowiązującego art.

---

czenia przepisu P. Czarny, *Opinia prawna w sprawie przedłożonego przez Prezydenta RP projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 28.12.2010 r.*, s. 4 i nast.

<sup>116</sup> Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 7.

<sup>117</sup> L. Morawski, *op. cit.*, s. 3, 5.

<sup>118</sup> Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 6 i nast., A. Kustra, „*Euronowelizacja*” w *projektach ustaw o zmianie Konstytucji RP. Próba oceny*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 3, s. 41.

90 Konstytucji, który *nota bene* w projekcie eksperckim zostaje uchylony. Do najważniejszych z nich należy obniżenie większości koniecznej w Senacie dla uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę ratyfikację umowy międzynarodowej z dotychczasowych dwóch trzecich głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów do bezwzględnej większości, a także uchylenie wymogu ważności referendum w postaci udziału więcej niż połowy uprawnionych do głosowania. To ostatnie rozwiązanie jest o tyle istotne, że pozwala na uzyskanie decydującego rozstrzygnięcia poprzez decyzję narodu, bez konieczności powrotu do trybu ustawowego w przypadku braku frekwencji na referendum<sup>119</sup>; 2) zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej dokonywane w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej, o ile ta zmiana pociąga za sobą przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej. Wówczas na podstawie art. 227 d ust. 1 znowelizowanej Konstytucji, przepisy art. 227c stosuje się odpowiednio, przy czym szczegółowe zasady postępowania mają zostać określone w ustawie; 3) inne niż określone w art. 227 c ust. 1 zmiany postanowień traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej. Zasady i tryb wyrażania przez Rzeczpospolitą Polską zgody w tym przypadku ma także określać ustawa. Biorąc pod uwagę trzy wymienione powyżej tryby, w projekcie eksperckim występuje rozróżnienie oparte na kryterium przekazania kompetencji, które zostało już utrwalone w orzecznictwie TK, a także stosowane jest w prawie niemieckim. O ile rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie, to wydaje się jednak, iż proponowane przepisy wymagają pewnego doprecyzowania.

Projektodawca w uzasadnieniu stwierdził, że art. 227 d dotyczy uproszczonych procedur zmiany traktatu i wyróżnia on dwa rodzaje takich zmian, a więc takie, które wiążą się z przekazaniem kompetencji i takie, które nie wiążą się z przekazaniem kompetencji<sup>120</sup>. Zgodnie z systematyką przepisu i intencjami jego twórców procedura wyrażania zgody na przeniesienie uprawnień władczych w drodze innej niż umowa międzynarodowa powinna mieć charakter uproszczony w stosunku do procedury podstawowej. Jednakże w tym przypadku na podstawie art. 227 d ust. 1 zd. 1 należy stosować odpowiednio art. 227 c, a więc należy stosować odpowiednio procedurę podstawową. Kwestią otwartą pozostaje rozstrzygnięcie stopnia przejścia procedury podstawowej dla przypadków wprowadzania zmian w procedurze uproszczonej. Ciężar podjęcia takiej decyzji został przeniesiony na ustawodawcę zwykłego, który ma określić szczegółowe zasady postępowania w ustawie. Wydaje się jednak, że materia ta powinna podlegać regulacji przez ustrojodawcę, pogląd ten zresztą przedstawił TK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony. Z orzecnictwem tego ostatniego nie jest również zgodna przesłanka, że zmiany te są dokonywane „w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej”. Należy tutaj zaznaczyć, że projektodawca odszedł od stosowanego w art. 90 Konstytucji pojęcia na podstawie umowy międzynarodowej. Jest to o tyle

<sup>119</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>120</sup> Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 8.

trafne, że zmiany postanowień Traktatów stanowiących podstawę UE, o których stanowi art. 227 d projektu eksperckiego dokonywane są właśnie na podstawie umowy międzynarodowej – art. 48 TUE. Jednakże wyrażenie „w sposób inny niż w drodze umowy międzynarodowej” budzi wątpliwości z innych powodów, mianowicie art. 227 d ust. 1–2 projektu eksperckiego odnosi się do zmian przyjmowanych na poziomie unijnym w formie decyzji Rady Europejskiej. TK przyjmuje natomiast, że decyzje RE są właśnie umowami międzynarodowymi, choć *sui generis*<sup>121</sup>. Na pierwszy rzut oka powyższe wywody mogą wydawać się błahe, ale podstawa powyżej wyrażonych wątpliwości ma charakter głębszy – mianowicie w Konstytucji RP, podobnie jak w konstytucjach innych państw członkowskich unika się stosowania terminologii właściwej dla prawa UE, przyjmując terminologię prawa międzynarodowego, co także może pośrednio podkreślać nadrzędności konstytucji krajowej. Prowadzi to jednak do pewnych niespójności terminologicznych. W związku z powyższym, zachowując z jednej strony terminologię prawa międzynarodowego, a z drugiej strony uwzględniając systematykę prawa UE można by przyjąć następujące rozwiązanie: art. 227 d ma zastosowanie do zmiany Traktatów stanowiących podstawę UE w drodze aktów prawnych wydawanych na podstawie tych Traktatów.

Zgoda na zmiany, które nie wiążą się z przekazaniem kompetencji ma być, zgodnie ze systematyką przepisu i intencją jego twórców dokonywana w jeszcze bardziej uproszczonej procedurze, która ma być również przedmiotem regulacji ustawowej. Ta ostatnia procedura miałaby właśnie zastosowanie w przypadku decyzji RE dotyczącej zmiany art. 136 ust. 3 TFUE, która w ocenie rządu, większości parlamentarnej oraz większości sędziów TK nie prowadziła do przekazania kompetencji UE. Również i w tym wypadku wydaje się, że procedura ta, a przynajmniej jej zasadnicze elementy powinny zostać uregulowana przez ustrojodawcę, biorąc pod uwagę, że obecnie stosowana jest procedura określona w Konstytucji – art. 89 ust. 1.

Projekt sejmowy, będący rezultatem daleko idących modyfikacji projektu eksperckiego, przewiduje bardzo daleko idącą modyfikację obecnie obowiązującej klauzuli integracyjnej zarówno pod względem przesłanek materialnych, jak i formalnych dotyczących przekazywania kompetencji władczych. Po pierwsze wprowadza niesłychanie szeroko zakreślone, czy wręcz niezdefiniowane przesłanki materialne dla uczestnictwa Polski w UE. Przesłanki te, podobnie jak w projekcie eksperckim zostały ujęte w formie klauzuli odpowiedniości strukturalnej UE. W klauzuli tej UE zostaje zobowiązana do poszanowania suwerenności i tożsamość narodowej, a także zasad zawartych w preambule, rozdziale I Konstytucji RP oraz konstytucyjnych wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela. Odesłanie do preambuły, a przede wszystkim do całego rozdziału I i II stwarza podstawy do bardzo szerokiej kontroli aktów podejmowanych przez polskie organy władzy państwowej w związku z członkostwem Polski w UE.

<sup>121</sup> Wyrok TK z 26.06.2013, K 33/12, teza uzasadnienia 6.1.1.

Projekt sejmowy przewiduje również trzy tryby wyrażania zgody na zmiany w traktatowych podstawach funkcjonowania UE:

1) tryb właściwy dla przekazywania kompetencji władczych. Podstawowa zmiana wprowadzona przez projekt sejmowy polega na odejściu od pojęcia przekazywania kompetencji, w zamian zostaje wprowadzone pojęcie „upoważnienia do wykonywania kompetencji przez UE”. Ujęcie powyższe odpowiada doktrynie TK, który w wyroku w sprawie Traktatu z Lizbony TK stwierdził, że m.in.:

[...] w sferze kompetencji przekazanych państwa zrzekły się uprawnienia do podejmowania autonomicznych działań prawodawczych w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co jednak nie prowadzi do trwałego ograniczenia suwerennych praw tych państw, ponieważ przekazanie kompetencji nie jest nieodwracalne, a relacje między kompetencjami wyłącznymi i konkurencyjnymi mają charakter dynamiczny. Państwa Członkowskie przyjęły jedynie zobowiązanie do wspólnego wykonywania funkcji państwowych w dziedzinach objętych współpracą<sup>122</sup>.

Należy podkreślić, że wprowadzenie powyższego rozwiązania ma charakter zdecydowanie konserwatywny w stosunku do rozwijanych obecnie teorii europejskiego związku konstytucyjnego, opartego nie na tradycyjnym uporządkowaniu hierarchicznym, a raczej na strukturach wielopoziomowych, które wzajemnie się uzupełniają, w celu jak najlepszej realizacji praw obywateli. W ramach tak pojmowanego związku przeniesieniu kompetencji zasadniczo nie jest postrzegana jako pozbawienie kompetencji organów krajowych, a stworzenie kompetencji nowego rodzaju, wykonywanych wspólnie przez instytucje unijne i państwa członkowskie, zgodnie z zasadą pomocniczości, a więc w zakresie, w którym państwa członkowskie nie są w stanie samodzielnie i efektywnie działać<sup>123</sup>. W zakresie rozwiązań formalnych projekt sejmowy nie wprowadza zmian w stosunku do art. 90 ust. 2–4 obecnie obowiązującej Konstytucji;

2) tryb właściwy dla zmiany podstaw traktatowych UE dokonywanej w drodze decyzji organu Unii Europejskiej stanowiącego jednomyślnie, która podlega zatwierdzeniu przez Rzeczpospolitą Polską. W świetle projektu sejmowego zmianę taką zatwierdza Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie;

3) zmiana podstaw traktatowych UE w drodze decyzji organu Unii Europejskiej stanowiącego jednomyślnie, nie podlegająca zatwierdzeniu przez Rzeczpospolitą Polską. Wówczas zmiana na wymaga uprzedniej zgody Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów. W wypadku, gdy zmiana ta dotyczy: trybu stanowienia aktów prawnych przez organy Unii Europejskiej, składu organów Unii Europejskiej, spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja, wymagane jest uchwalenie ustawy. Przy czym tryb uchwalania ustawy w przypadku 2 i 3 reguluje odrębna ustawa.

<sup>122</sup> Wyrok TK z 24.11.2010, sygn. akt K 32/09, teza III.2.1.

<sup>123</sup> *Zmiany Konstytucji RP dotyczące członkostwa...*, s. 7 i nast.

Proponowane powyżej rozwiązania odchodzą od kryterium przeniesienia kompetencji, a opierają się na rozróżnieniu stosowanym w art. 48 ust. 6 i 7 TUE, a więc na rozróżnieniu decyzji organu UE, które: wymagają zatwierdzenia przez państwa członkowskie zgodnie z ich wymogami konstytucyjnym – art. 48 ust. 6 TUE zd. przedostatnie, oraz decyzji, którego nie wymagają takiego zatwierdzenia. Wprowadzenie powyższego rozwiązania zaskakuje na tle innych znowelizowanych przepisów, które mają raczej charakter konserwatywny, natomiast przejście tych dwóch trybów – odpowiednio do art. 48 ust. 6 i ust. 7 TUE – można je ocenić niemal jako „euroentuzjastyczne”. W tym przypadku o wyborze trybu przesądza kryterium formalne zawarte w pierwotnym prawie unijnym; czy dana zmiana podlega zatwierdzeniu przez państwo członkowskie, czy też nie. Wprowadzenie tak ukształtowanej przesłanki minimalizuje ryzyko wystąpienia sporów konstytucyjnoprawnych, czy wprowadzane zmiany oznaczają przeniesienie kompetencji władczych, czy też nie. Rozwiązanie przyjęte w projekcie sejmowym stanowi również wyraz zaufania do ustrojodawcy unijnego, bowiem ustrojodawca przyjmuje, że rzeczywiście w przypadku decyzji podejmowanych zarówno na podstawie art. 48 ust. 6 oraz ust. 7 TUE nie będzie miało miejsca przeniesienie kompetencji władczych. Przyjęcie wyżej wspomnianego kryterium formalnego odbiega jednak od utrwalonego zarówno w doktrynie polskiej, jak i niemieckiej kryterium przeniesienia kompetencji, które do tej pory było stosowane niezależnie od przyjętego na poziomie unijnym trybu wprowadzania zmian, choć z uwzględnieniem opinii organów unijnych, co miało miejsce zarówno w wyroku polskiego, jak i niemieckiego trybunału konstytucyjnego w sprawie decyzji o zmianie art. 136 TFUE. Oba trybunały odwoływały się bowiem do wyroku TS UE w sprawie *Pringle*. Rozwiązanie proponowane przez Sejm VI kadencji zmniejsza więc prawdopodobieństwo sporów co do procedury, która powinna być zachowana w przypadku dokonywania zmian w podstawach traktatowych UE, ale równocześnie może być również postrzegane jako niewystarczające w świetle zachowania tożsamości konstytucyjnej.

Przyjęcie przedstawionego powyżej projektu nie prowadzi również do wyeliminowania wszelkich trudności w procedurze wyrażania zgody na poziomie krajowym, gdyż jak wspomniano, decyzja taka musi być zgodna z bardzo szeroko zakreślonymi przesłankami aksjologicznymi zawartymi w rozdziale I i II Konstytucji RP, co otwiera drogę do szeroko zakrojonej kontroli ze strony TK. Należy również uwzględnić, że trudności te mogą wynikać z procedury wyrażania zgody na te zmiany, która ma zostać uregulowana w ustawie.

W związku z wyrokiem TK z 23 czerwca 2013 r., uwzględniając doktrynę prawa niemieckiego, należy stwierdzić, że projekt przedstawiony przez grupę ekspertów z 30 czerwca 2010 r. stanowi propozycję zdecydowanie lepszą. Co prawda rozróżnienie trybów wydania zgody na decyzję RE opiera się na kryterium przeniesienia kompetencji, co jak pokazuje wyżej wspomniany wyrok, zawsze może stanowić przedmiot sporów konstytucyjnoprawnych, jednak jest to kryterium utrwalone w doktrynie konstytucyjnej i na obecnym etapie integracji europejskiej

w pełni odpowiada zasadzie zachowania tożsamości konstytucyjnej, w świetle której każde przeniesienie kompetencji władczej powinno posiadać wystarczającą legitymację demokratyczną w postaci ustawy. Należy również przypomnieć, że zarówno współuczestnictwo polskich organów władzy państwowej w formułowaniu decyzji o zmianie podstaw traktatowych na poziomie UE, jak i wyrażanie na nie zgody na poziomie krajowym musi następować z zachowaniem zasad wskazanych w art. 227 a projektu<sup>124</sup>, co stanowi ewentualnie dodatkowe kryterium oceny konstytucyjności ustawy wyrażającej zgodę takie zmiany. Kwestią otwartą pozostaje zagadnienie uregulowania trybu uchwalenia takiej ustawy, w tym większości koniecznej dla jej uchwalenia. Wydaje się, że zagadnienia te powinny zostać uregulowane przez ustrojodawcę, co z jednej strony stanowiłoby umocnienie legitymacji demokratycznej dla dokonywania zmian traktatowych podstaw UE, a z drugiej zmniejszałoby możliwość doraźnej manipulacji przez aktualną większość parlamentarną zasadami procedury wyrażania zgody poprzez zmianę przedmiotowej ustawy. Byłoby to również zgodne z poglądem TK wyrażonym w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony, w którym to Trybunał wyraźnie wskazywał, że wymogi konstytucyjnoprawne, o których stanowi art. 48 ust. 6 TUE powinny zostać określone przez ustrojodawcę. W tym kontekście odesłanie do ustawy wydaje się być rozwiązaniem zbyt ogólnym.

Biorąc pod uwagę zastrzeżenia wyrażone co zagadnienia definiowania przenoszonych kompetencji, możliwość dalszego utrwalania się metody schengenskiej, która prowadzi jednak do zmniejszenia transparentności struktur prawa unijnego, a także prób uzyskania dominacji organów władzy wykonawczej kosztem praw organów władzy prawodawczej, co miało miejsce m.in. w Niemczech właśnie w związku z stanowieniem na poziomie UE aktów normatywnych, mających na celu stabilizację strefy euro<sup>125</sup>, uregulowanie trybu przyjmowania zmian na poziomie Konstytucji wydaje się tym bardziej pożądane.

## Podsumowanie

Członkostwo Polski w UE powoduje jej włączenie we wspólnotę prawa unijnego, ale także w rozumianą szeroko wspólnotę europejskiego prawa konstytucyjnego, której elementem są zarówno normy pierwotnego prawa UE, jak i normy konstytucji krajowych państw członkowskich, interpretowane przez krajowe sądy konstytucyjne<sup>126</sup>. K. Wójtowicz zauważa, że

<sup>124</sup> Uzasadnienie do ustawy o zmianie Konstytucji, Sejm VI Kadencji, druk 3598, s. 7.

<sup>125</sup> Wyrok FTK z 19.06.2012 w sprawie zaniechania udzielania Bundestagowi informacji przez rząd federalny w związku z aktami podejmowanymi w ramach UE w celu stabilizacji strefy euro, sygnatura akt 2 BvE 4/11.

<sup>126</sup> Por. pojęcie europejskiego związku konstytucyjnego lub europejskiej wspólnoty konstytucyjnej w: I. Pernice, *Der europäische Verfassungsverbund in der Bewährung*, Antonio Lopez-Pina zu Ehrens, WHI – PAPER 07/2013, s. 12, [www.whi-berlin.eu/tl\\_files/WHI-Papers ab 2013/whi-paper 07 2013.pdf](http://www.whi-berlin.eu/tl_files/WHI-Papers%20ab%202013/whi-paper%2007%202013.pdf).

[...] obserwacja [...] swoistego dialogu między sądami konstytucyjnymi może stać się inspiracją do przeprowadzenia takich zmian w treści Traktatów unijnych i konstytucji krajowych, które zwiększą poczucie pewności prawa w europejskiej przestrzeni prawnej<sup>127</sup>.

W tym kontekście prowadząc analizę naukową pojawia się dylemat, czy uwzględnić rozwiązania kilku, czy nawet kilkunastu państw członkowskich, ale jednocześnie ze względu na ramy opracowania, dokonać tego zazwyczaj w zakresie bardzo ograniczonym, czy też przeprowadzić szczegółową analizę rozwiązań jednego państwa członkowskiego. W artykule tym przyjęto opcję drugą, bowiem analiza wyroku TK z 26 czerwca 2013 r. została przeprowadzona w uwzględnieniu jego kontekstu unijnego, a także art. 23 ust. 1 UZ i dorobku orzeczniczego FTK, w szczególności wyroku FTK z 18 marca 2014 r. Powyższa decyzja została podjęta m.in. ze względu na ewolucję i obecną treść niemieckiej klauzuli odnoszących się do integracji europejskich, rozwój i bogactwo orzecznictwa FTK w tym zakresie, a także na fakt, że elementy te stanowią niewątpliwą punkt odniesienia dla orzecznictwa polskiego TK. TK bowiem nie tylko odnosi się w uzasadnieniach do dorobku orzeczniczego FTK, ale stosuje konstrukcje obecnie od dziesięcioleci w orzecznictwie FTK np. doktrynę panów traktatów, zakazu przeniesienia kompetencji – kompetencji.

Analiza rozwiązań niemieckich pozwoliła na sformułowanie pewnych wniosków, mogących pomóc w przyjęciu optymalnych rozwiązań w polskim prawie konstytucyjnym.

1. Dostosowanie przepisów konstytucji do rozwoju integracji europejskiej pozwala uniknąć pewnych sporów konstytucyjnoprawnych o charakterze przede wszystkim formalnym i przenieść ciężar dyskusja na zagadnienia materialnoprawne istotne z punktu widzenia budowania silnego państwa w UE – np. na interpretację zasady demokracji w warunkach integracji europejskiej.
2. Przenoszenie kompetencji władczych/uprawnień zwierzchnich jest podstawową formą współdziału państwa w integracji europejskiej, jednakże forma ta ulega pewnego rodzaju erozji w związku z przyjęciem metody schengenńskiej.
3. Dlatego też w procesie integracji europejskiej należy zróżnicować na poziomie konstytucji krajowe formy wyrażania zgody na zmiany podstaw traktatowych, ale także sformułować w sposób pozytywny katalog zasad konstytucyjnych, które muszą zostać zachowane w uproszczonej procedurze przyjmowania zmian. W niemieckiej UZ zostało to dokonane poprzez wprowadzenia zarówno klauzuli odpowiedniości strukturalnej UE, jak i odesłania do nie zmienialnych przepisów UZ – art. 1 i art. 20 UZ. W Polsce, wobec braku analogicznego do art. 79 UZ przepisu Konstytucji RP, mogłaby być to klauzula odpowiedniości strukturalnej, choć nie jest to jedyne rozwiązanie, gdyż TK w wyroku dotyczącym Traktatu z Lizbony wprowadził pojęcie odpowiadające funkcjonalnie art. 79 ust. 2 i 3 UZ – pojęcie tożsamości konstytucyjnej.

---

<sup>127</sup> K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne...*, s. 8.

4. Decyzja polityczno-prawna dotycząca rodzaju klauzuli – klauzula integracyjna lub klauzula limitacyjna ma charakter fundamentalny dla członkostwa Polski w UE w przyszłości. W przypadku recypowania doktryny orzeczniczej TK, w której zostało ustanowionych wiele istotnych warunków członkostwa Polski w UE i wprowadzenia klauzuli limitacyjnej należy również rozważyć jej charakter, czy ma być to klauzula odpowiedniości strukturalnej UE, wówczas ma on charakter bardziej zewnętrznych, czy ma to być jednak klauzula wprost odnosząca się do ochrony tożsamości konstytucyjnej, a więc skierowana do wewnątrz. Ponadto należy określić zakres przedmiotowy klauzuli limitacyjnej – zbyt szeroki mógłby prowadzić do paraliżu współczesnictwa Polski w UE. W świetle dotychczasowego orzecznictwa TK, a zwłaszcza wyrok dotyczącego Traktatu z Lizbony mogłaby ona obejmować zasadę poszanowania praw człowieka, zasadę demokracji, zasadę państwa prawnego oraz zasadę pomocniczości. Z punktu widzenia historii oraz sytuacji geopolitycznej Polski należałoby się zastanowić na wprowadzeniem do klauzuli limitacyjnej, która opierałaby się na odpowiedniości strukturalnej UE, zasady solidarności.

5. Konieczność zachowania zasad zawartych w klauzuli limitacyjnej nie musi być powiązane z przekazaniem kompetencji, a może odnosić się ogólnie do warunków członkostwa państwa w UE

6. W prawie niemieckim procedura wyrażenia zgody na zmiany przyjęte na podstawie art. 48 ust. 6 TUE została określona w ustawie o odpowiedzialności integracyjnej sposób bardzo ogólny, poprzez odesłanie do art. 23 ust. 1 UZ. Takie rozwiązanie nie powinno jednak stanowić wzorca dla Polski ze względu na to, iż: niemiecka klauzula limitacyjna jest przepisem bardzo obszernym, który dodatkowo w ust. 2–7 UZ zawiera rozbudowane regulacje proceduralne odnoszące się do wzajemnych relacji pomiędzy rządem federalnym, Bundestagiem a Bundesratem. Wspomniane regulacje są wynikiem sporów proceduralno-kompetencyjnych toczonych pomiędzy tymi organami praktycznie od momentu wejścia w życie art. 24 ust. 1 UZ, poprzez przyjęcie nowej klauzuli limitacyjnej, aż po najnowsze orzecznictwo FTK. O ile wspomniane powyżej kontrowersje proceduralno-kompetencyjne nie wystąpiły w wyroku z 18 marca 2014 r. w odniesieniu do decyzji w sprawie zmiany art. 136 TFUE, to wyrok odnosi się zasadniczo właśnie do kompetencji Bundestagu w procesie rozwoju integracji europejskiej. Dotyka jednakże nie aspektu formalnego tego zagadnienia, ale kompetencji materialnych Bundestagu w odniesieniu do zasad funkcjonowania EMS. Było to oczywiście możliwe dlatego, że przedmiotem postępowania była zarówno ustawa wyrażająca zgodę na decyzję Rady Europejskiej w sprawie zmiany art. 136 TFUE, jak i ustawa wyrażająca zgodę na związanie się TEMS. Ta ostatnia uznana została za zgodną z UZ pod warunkiem zagwarantowania współudziału Bundestagu w procesach decyzyjnych zdominowanych w dużej mierze przez unijne instytucje międzyrządowe, w omawianym przypadku przez EMS.

7. W związku z powyższym można przyjąć, iż przepisy o charakterze formalnym, regulujące najważniejsze elementy procedury wyrażania zgody na zmiany w podstawach traktatowych UE oraz klauzula odpowiedniości strukturalnej w Konstytucji RP pozwolą na skierowanie dyskusji konstytucyjnoprawnej na zagadnienie materialnych warunków uczestnictwa Polski w procesach integracyjnych, w tym realizacji zasady demokracji w tychże procesach integracyjnych.

8. Powyżej przedstawione sugestie mogą ułatwić rozwiązywanie problemów konstytucyjnoprawnych związanych z integracją europejską, ale ich nie wyeliminują m.in. dlatego, iż prawo UE jest systemem dynamicznym, a jego rozwój warunkowany jest nieraz bieżącymi potrzebami politycznymi, natomiast Konstytucja jest stabilnym aktem normatywnym, który nie powinien podlegać zasadniczo częstym zmianom. Dlatego też rozwiązania konstytucyjnoprawne nie „nadażają” za ewolucją prawa UE, co sprawia, iż to TK w ramach swojej funkcji podstawowego interpretatora Konstytucji powinien dokonywać dostosowywania jej rozwiązań do wyzwań stawianych przez prawo UE m.in. w związku z metodą schengenską. Można mieć pewne wątpliwości, biorąc pod uwagę zdania odrębne sędziów TK, czy trybunał temu sprostał w wyroku z 18 czerwca 2014 r., na co wskazywali sędziowie w zdaniach odrębnych. Przyjętą przez większość składu orzekającego tezę, iż na podstawie art. 136 ust. 3 TFUE nie dochodzi do przekazania kompetencji, a TEMS może być przedmiotem osobnej kontroli, w trakcie lub po ukończeniu jego procedury ratyfikacyjnej, można uważać za uzasadnioną prawnie, jednakże budzi ona wątpliwości ze względu na efektywność kontroli konstytucyjnoprawnej, gdy związane się TEMS jest w opinii wielu przedstawicieli doktryny i samych sędziów TK warunkiem przystąpienia do strefy euro, na kształtowanie którego Polska nie będzie już miała wpływu.

Orzecznictwo sądów konstytucyjnych może stanowić istotną przesłankę nowelizacji obowiązujących w państwie aktów normatywnych, w tym również konstytucji. Teza ma zastosowanie również w odniesieniu do orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego odnoszącego się do spraw unijnych. W niektórych orzeczeniach TK napotykając na luki w przepisach konstytucyjnych – m.in. postanowienie o rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów – lub na przepisy Konstytucji RP sprzeczne z prawem UE – wyrok w sprawie ena – wprost sugerował konieczność zmiany Konstytucji. Wyrok TK z 26 czerwca 2013 r. co prawda nie zawiera *expressis verbis* takiej sugestii, ale analiza zarówno uzasadnienia wyroku, jak i zadań odrębnych wskazuje na konieczność nowelizacji Konstytucji RP w odniesieniu do trybu wyrażenia zgody na zmianę traktatowych podstaw integracji europejskiej. Za koniecznością wprowadzenia takich rozwiązań prawnych przemawia zarówno znaczenie decyzji w sprawie zmiany traktatowych podstaw UE, gdyż wiążą się one z zakresem wykonywania przez państwo suwerenności, jak i bardzo ograniczona treść obecnie obowiązującej klauzuli integracyjnej zawartej w art. 90 Konstytucji RP.

Współczesne procesy decyzyjne w UE wymykają się prostemu schematowi przenoszenia kompetencji władczych poprzez zawieranie traktatów rewizyjnych, który został odzwierciedlony w art. 90 Konstytucji. Przykładem tego jest zastosowanie metody schengenńskiej w zakresie zwalczania kryzysu finansów niektórych państw członkowskich strefy euro. Metoda ta będąca skutkiem „rozkojarzenia politycznego”<sup>128</sup> państw członkowskich prowadzi również do rozkojarzenia systemu prawa UE, czego przykładem jest rewizja art. 136 TFUE oraz podpisane TEMS. Z jednej bowiem strony art. 136 ust. 3 TFUE wynikiem „koniecznej” dla ustanowienia EMS zmiany prawa pierwotnego, a z drugiej strony na jego „podstawie” doszło do podpisania umowy międzynarodowej nienależącej formalnie do systemu prawa UE, ale posiadającej fundamentalne znaczenie dla warunków członkostwa w unii walutowej. W tym kontekście pojawia się również pytanie, czy orzecznictwo sądów konstytucyjnych nadaża w tym zakresie za rozwojem prawa UE.

Ponadto w przyszłości, problem, będący przedmiotem wyroku z 26 czerwca 2013 r., czy zmiana podstaw traktatowych UE oznacza przekazanie kompetencji, co implikuje zastosowanie art. 90 Konstytucji, czy też do takiego przekazania nie dochodzi i należy zastosować art. 89 ust. 1 Konstytucji, może powrócić. Abstrahując od wykładni pojęcia kompetencji, które było przedmiotem kontrowersji pomiędzy sędziami TK, również alternatywna – art. 90, czy art. 89 ust. 1 Konstytucji – nie jest przyjmowana bezkrytycznie. Sędzia M. Zubik, podkreślając szczególnie charakter klauzuli integracyjnej, przyjmuje jej wyłączność w sprawach związanych z UE. Niewątpliwie więc najważniejsze elementy trybu przyjmowania zmian dokonywanych na poziomie UE w formie innej niż traktat rewizyjny – właściwe organy, ich kompetencje, oraz konieczna większość – powinny zostać uregulowane w Konstytucji RP. W związku z tym, że w świetle prawa UE chodzi o tryb uproszczony w stosunku do wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu rewizyjnego, należałoby odpowiednio zmodyfikować przesłanki formalne w stosunku do tych z art. 90 Konstytucji. Biorąc jednak pod uwagę fakt, iż w projekty nowelizacji Konstytucji mają na celu wprowadzenie klauzuli limitacyjnej, zawierającej przesłanki o charakterze materialnym członkostwa Polski w UE, zmiana podstaw traktatowych UE niepolegająca na przekazaniu kompetencji również nie mogłaby prowadzić do naruszenia istotnych z punktu widzenia Konstytucji RP zasad ustrojowych, do których należałoby niewątpliwie zaliczyć zasadę poszanowania praw człowieka, zasadę demokracji, czy zasadę państw prawnego.

---

<sup>128</sup> J. Barcz, *Instrumenty międzynarodowe...*, s. 105.

**Selected problems of amendment of constitutional foundations of the Polish Membership in European Union. Remarks based on judgments of the Polish Constitutional Court and the German Federal Constitutional Court on acts related with reform of the Eurozone**

The judgement of the Polish Constitutional Court of 26 June 2013 compared with the judgement of the German Federal Constitutional Tribunal of 18 March 2014 indicates that some significant amendments should be introduced into the Polish Constitution. Both amending procedures foreseen by the Treaty of Lisbon and the “Schengen method” used to reform the Eurozone imply a necessity to differ between the ordinary revision procedure and the simplified revision procedure also in national constitutional law. Taking into account German constitutional provisions and jurisprudence of the German Federal Court such an amendment allows to concentrate on a question how to effectively secure an influence of Polish constitutional institutions, especially the Sejm, on integration process.

**Key words:** European constitutional law, integration clause, the Eurozone



Jakub Stankiewicz

**ASYMETRYCZNE PARTNERSTWO CZY PRAGMATYCZNA  
WSPÓŁPRACA? SZANSA NA POLSKO-NIEMIECKI SOJUSZ  
W POGRAŻONEJ W KRYZYSIE UE**

**Stosunek Polski i Niemiec do scenariuszy wyjścia z kryzysu, modelu integracji europejskiej i polityki ekonomicznej UE**

Związany kryzysem gospodarczym spadek wiarygodności Unii Europejskiej pośród partnerów na arenie międzynarodowej, skłonił elity polityczne do śmielszego poszukiwania i przedstawiania propozycji wprowadzenia odpowiednich reform strukturalnych UE. W tym zakresie zarówno przedstawiciele władz polskich, jak i niemieckich w wielu kwestiach uzupełniali własne stanowiska. Dodatkowo zainicjowana szczególnie po 2007 roku współpraca bilateralna obu państw, dała sygnał do określania ją jako partnerstwo lub sojusz na rzecz UE i Europy. W tej kwestii istotne okazało się wykrystalizowanie wśród polityków z obu państw poczucia odpowiedzialności za los wspólnego projektu europejskiego, a więc największej przestrzeni wolności i bezpieczeństwa na świecie, która w duchu solidarności i współpracy powinna zrzeszać sąsiadujące ze sobą narody, zapewniając w ten sposób pokój na kontynencie europejskim.

W państwach określanych do tej pory mianem starej UE, pokutuje paradoksalne przeświadczenie, że poszerzenie UE do obecnych granic obejmujących 28 państw członkowskich, walnie przyczyniło się do utraty spójności integracyjnej. Problem tego twierdzenia polega na fakcie nieuwzględniania przez te państwa

dowodów ekonomicznego rozwoju UE, dzięki otwarciu rynków zbytu na kolejne państwa Europy Wschodniej i Południowej. Jeszcze przed akcesją 10 nowych członków w 2004 r. w prasie Europy Zachodniej pojawiały się doniesienia o kolosalnych kosztach podniesienia efektywności gospodarczej i spójności z Zachodem zacofanych partnerów ze Wschodu. Dziś już wiadomo, że to właśnie konieczność wspierania inwestycji w tym regionie przyczyniła się do przedłużenia okresu wzrostu ekonomicznego wśród wszystkich członków UE, aż do jej przyhamowania w 2008 r. w wyniku stagnacji na rynkach światowych. Pomimo zaistnienia powyższego problemu, te zacofane niegdyś gospodarki europejskie obecnie stanowią przykład determinacji we wprowadzaniu reform wolnorynkowych i dbaniu nie o własne interesy, lecz konsekwentnie dobro wspólne przez partycypowanie w rozwojowych działaniach UE. W tym aspekcie za przykład może posłużyć Polska.

Po pierwsze należy podkreślić fakt zróżnicowanego odbioru społecznego integracji w starych i nowych państwach UE. Podczas, gdy w grupie tych pierwszych coraz mocniej zauważalne jest zmęczenie Europą i eurosceptycyzm<sup>1</sup>, wśród drugiej grupy rekordy bije przyzwolenie na dalsze kroki integracyjne. W Niemczech wraz z rozwojem kryzysu strefy euro coraz częściej do głosu dochodzą środowiska opowiadające się za przywróceniem marki niemieckiej jako waluty narodowej. Zdaniem tego grona ekonomistów i polityków, prócz tego scenariusza należy brać również pod uwagę możliwość przeprowadzenia kontrolowanej upadłości najbardziej niewydolnych fiskalnie państw członkowskich, poczynając od Grecji. Pierwszym objawem powyższej sytuacji od momentu poszerzenia UE w 2004 r. było fiasko projektu konstytucji UE, w wyniku jego odrzucenia w referendum we Francji i Holandii w 2005 r.<sup>2</sup> Wówczas w czasie trwania ogólnoeuropejskiej zadumy politycznej nad dalszym losem procesu integracji, trwającym, co jest symboliczne, do objęcia przez Niemcy przewodnictwa w Radzie UE w 2007 r., zaktywizowały się elity polityczne z nowo przyjętych państw członkowskich. Począwszy od 2007 r. w wyniku przeprowadzenia przedterminowych wyborów parlamentarnych w Polsce i dojściu do władzy koalicji PO-PSL, polska polityka europejska przeżywa rozkwit. Nie bez znaczenia jest fakt wcześniejszych kontrowersji występujących pomiędzy ówczesnymi polskimi decydentami politycznymi a ich partnerami w UE, w tym zwłaszcza Niemcami i Francją. Nasilenie kryzysu UE, jak również następstwa ogólnoświatowego krachu bankowego w 2008 r. w istotny sposób przyspieszyły obranie nowego kursu w polskiej polityce zagranicznej względem sojuszników w UE.

Objęcie teki premiera RP przez Donalda Tuska w 2007 r., a wraz z tym faktem reorganizacja polskiej koncepcji funkcjonowania w UE poprzez odejście od konfrontacyjnego nurtu z największymi sąsiadami na Zachodzie miało za zadanie

---

<sup>1</sup> E. Cziomer, *Wyzwania partnerstwa i współpracy polsko-niemieckiej w Unii Europejskiej*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2013, nr 4, s. 96.

<sup>2</sup> J. Łukaszewski, *Francja – Niemcy – Europa*, [w:] *Tradycje polskiego federalizmu a proces jednoczenia Europy*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2012, z. 4, s. 121.

umożliwienie partycypacji kraju w tworzącej się awangardzie europejskiej. Dalsze dyktowanie własnych interesów narodowych na forum europejskim, rodziło realne zagrożenie izolacją państwa w UE, a także utratą wiarygodności politycznej. Dodatkową determinantą dla prowadzonych zmian było przeświadczenie polskich elit o zbieżności procesu integracyjnego z rozwojem kraju, dzięki korzystaniu z dobrodziejstw wspólnego rynku, a także korzyści finansowych pochodzących z budżetu UE, w postaci różnorakich dotacji i refundacji. O ile powyższe argumenty były zauważalne przez wcześniejsze rządy, o tyle rościły sobie one prawo do otrzymywania powyższych korzyści bez względu na prowadzoną względem UE politykę. Nowy gabinet zauważył, że prócz odbierania co należy, istotny jest również własny wkład i poparcie dla strategii UE.

Ważnym przykładem reorganizacji polskiego stanowiska wobec UE było coraz silniejsze wspieranie koncepcji dalszych reform strukturalnych. W praktyce wynikało to z rozwoju współpracy z partnerem niemieckim na tle poszukiwania finalnego kształtu integracji europejskiej. Zarówno w wypowiedziach polskich polityków, jak i w ocenach społecznych coraz większym przyzwoleniem cieszył się model federalizmu europejskiego. Polskie władze w toku wydarzeń zapoczątkowanych kryzysem bankowym w USA w 2008 r., kryzysem gospodarczym w UE, ratunek dostrzegały w konsolidacji dotychczasowego modelu i propozycji przekazania większych kompetencji organom wspólnotowym. Polska pokładała duże nadzieje w koncepcji zrównoważonej i opartej na solidarności drodze stopniowego odchodzenia od prymatu państw narodowych na rzecz idei tworzenia ujednoliconych ram wspólnotowych, na czele z rządem UE kontrolowanym przez PE wybierany w ogólnoeuropejskim głosowaniu.

Koalicyjny rząd PO-PSL od momentu powstania stara się o polepszenie partnerskich relacji z Niemcami. Również po stronie niemieckiej, w szczególności po utworzeniu koalicji CDU/CSU/FDP, niemieccy liberałowie ujęli w swoim programie wyborczym poprawę relacji polsko-niemieckich. O jakości powstających platform współpracy mogą świadczyć liczne spotkania formalne i nieformalne. Na podkreślenie zasługuje również fakt wykrystalizowania się pomiędzy reprezentującymi ministerstwa spraw zagranicznych obu krajów – Radosławem Sikorskim i jego odpowiednikiem po stronie niemieckiej Guido Westerwellem – prywatnej i urzędowej przyjaźni. W tym zakresie obaj położyli nacisk na wspólne działania wobec polsko-szwedzkiego projektu Partnerstwa Wschodniego. Dodatkowo w prowadzonej od listopada 2007 r. polskiej polityce zagranicznej coraz śmiejiej opierano się na zasadzie pierwszeństwa UE, przed sojuszem z USA. Było to o tyle widoczne, że poprzedni gabinet rządowy, zdominowany przez polityków PiS, akcentował w prowadzonej polityce zagranicznej prym partnerstwa z USA, a nie relacje z UE i jej państwami członkowskimi. W głównej mierze fakt zmiany orientacji rządu PO-PSL na silniejszą współpracę w ramach UE, opartą na tandemie z Francją i Niemcami, a po 2010 r. szczególnie z Niemcami wynikał z zachodzących w skali międzynarodowej przemian. Po pierwsze czynnikiem decydującym

okazało się wdrożenie nowej formuły relacji amerykańsko-rosyjskich tzw. reset stosunków – na marginesie: spowodowane coraz dotkliwyszymi konsekwencjami deficytu amerykańskiego budżetu, a w związku z tym koniecznością wsparcia Rosji, amerykańskich działań w Afganistanie przez udostępnienie lotnisk dla transportu zaopatrzenia i wsparcia działań politycznych w regionie. Wówczas dotychczasowy scenariusz polityki zagranicznej Polski oparty na usilnym zabieganiu o protektorat USA (amerykańska tarcza antyrakietowa, zaangażowanie w Afganistanie) uległ osłabieniu.

Jednocześnie pogarszające się stosunki pomiędzy partnerami niemieckimi i francuskimi, spowodowane rozwojem kryzysu w UE oraz postulowaniem za odmiennymi koncepcjami przeciwdziałania temu zjawisku, zostały odebrane w polskich kręgach politycznych jako szansa na wzrost znaczenia Polski dla partnera niemieckiego. Po drugie, Niemcy po 2010 r. umocniły swoją pozycję w UE, w głównej mierze poprzez finansowanie pakietów ratunkowych dla upadających gospodarczo państw południa UE. Ponadto kraj ten był zainteresowany przeciwstawieniem się promowanej przez Francję polityce na rzecz integracji państw z rejonu Morza Śródziemnego, co korelowało z promowanym przez Szwecję i Polskę projekcie Partnerstwa Wschodniego. Wówczas Polska uzyskała przychylność rządu Angeli Merkel oraz wsparcie ministerstwa spraw zagranicznych tego kraju w realizacji swoich celów politycznych wobec państw sąsiadujących z UE. Ostatcznym potwierdzeniem zmiany priorytetów Polski w polityce zagranicznej, był sprzeciw wobec militarnej interwencji w Libii wystosowany wspólnie z rządem Niemiec. W ten sposób finalnie zerwano dotychczasowy trend wspierania przez Polskę koalicji tworzonych przez USA i Wielką Brytanię na rzecz realizacji polityki zagranicznej tych państw.

Reasumując, czas rządów PO-PSL w latach 2007–2013 przypadł na jeden z najtrudniejszych okresów ekonomicznych obejmujących swym zasięgiem całą UE. Dodatkowe problemy z wypracowywaniem wspólnotowego planu ratowania pogrążającej się w zadłużeniu Grecji, jak również kwestie polepszenia relacji bilateralnych wystawiły nowy gabinet rządowy na próbę. Jednak dzięki wykrystalizowaniu się między głównymi siłami politycznymi w Polsce i Niemczech koncepcji „nowego otwarcia” udało się rozwinąć wiele kwestii o żywotnym znaczeniu dla polityki europejskiej. Rozwój kryzysu ekonomicznego w UE, przekreślił ideę dyktatoriatu europejskiego tworzonego przez 6 najludniejszych państw członkowskich. Problemy gospodarcze i polityczne, które wzmożyły się wówczas w Hiszpanii, Francji i Włoszech, a także dystans Wielkiej Brytanii wzmocniły jednocześnie partnerstwo polsko-niemieckie.

## **Polityka nowego otwarcia w stosunkach polsko-niemieckich po 2007 r. – aspekt gospodarczy**

Relacje polsko-niemieckie szczególnie po 2007 r. nabierają coraz silniejszych symptomów scenariusza partnerskiego w Unii Europejskiej. Państwa, których losy od stuleci oscylowały wokół polityki konfrontacyjnej, a w najlepszym razie współistnienia z niewielką dawką współpracy w wybranych dziedzinach, szczególnie pod koniec pierwszej i na początku drugiej dekady XXI w., stanowią coraz częściej przeciwwagę dla rosnącej asymetrii politycznej i gospodarczej dotychczasowego niekwestionowanego francusko-niemieckiego duetu w UE. Polskie elity polityczne, które doszły do władzy pod koniec 2007 r. w wyniku przedterminowych wyborów, zainicjowały zmianę polityki zagranicznej wobec partnerów zza Odry, która zastąpiła konfrontacyjną postawę prezentowaną w czasie rządów Prawa i Sprawiedliwości (2005–2007) na rzecz dialogu i konsultacji planowanych posunięć. Zaowocowało to wzrostem zainteresowania niemieckich decydentów politycznych współtworzeniem lub przynajmniej uczestniczeniem w polskich projektach w UE, w tym zwłaszcza Partnerstwa Wschodniego. Dodatkowo stosunkowo stabilna gospodarczo Polska w czasie kryzysu ekonomicznego i recesji pośród dotychczasowych partnerów koalicyjnych Niemiec w UE, jeszcze bardziej przekonuje, że to właśnie ten kraj ma szansę zastąpić dotychczasowy duet tworzony przez Niemcy z Francją lub przynajmniej skorzystać na asymetrii gospodarczej Paryża w stosunku do Berlina i reaktywować inicjatywę trójkąta weimarskiego.

Pomimo znacznego wzrostu udziału polskiego eksportu na rynek niemiecki (w I kwartale 2013 r. 25,2% polskiego eksportu trafiło do Niemiec) w stosunku do importu dóbr zza Odry (z Niemiec w I kwartale 2013 r. do Polski trafiło 21,0% ogółu importu), dodatnie wskaźniki bilateralnej wymiany handlowej są raczej konsekwencją spadku wzrostu gospodarczego w Niemczech niż polepszeniem konkurencyjności polskich produktów. W porównaniu z analogicznym okresem w 2012 r., wzrost polskiego eksportu zwiększył się o 1,9%, zaś import spadł o 5,0%<sup>3</sup>. Silne uzależnienie polskiej gospodarki od partnera niemieckiego, jedna czwarta polskiego eksportu i ponad 20% polskiego importu powodują, że problemy gospodarcze w Niemczech, w tym spowolnienie gospodarcze (2009 r. –4,7% PKB, 2012 +1,0%), zmniejszyły ogólny bilans handlowy z Polską, w ten sposób jednak Polska sukcesywnie od 2009 r. zwiększa swoje dodatnie saldo handlowe z tym państwem. Według danych statystycznych, w 2012 r. Polska zamknęła saldo handlowe z RFN dodatnio na kwotę ponad 4,7 mld dolarów. Jednak statystyki niemieckie przeczą tym danym, wskazując ujemne saldo dla Polski na kwotę 11 mld dolarów, co jest spowodowane odmienną formułą wyliczania bilansu handlowego, w tym m.in. re-eksporem produktów z państw spoza UE przez porty niemieckie do Polski<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii i Analiz, *Analiza sytuacji gospodarczej Polski w I kwartale 2013 roku*, Warszawa 2013, [www.mg.gov.pl](http://www.mg.gov.pl) [22.10.2013].

<sup>4</sup> P. Misztal, *Ewolucja polsko-niemieckiej wymiany handlowej na przełomie XX i XXI wieku*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2013, nr 146, s. 1, [www.iz.poznan.pl](http://www.iz.poznan.pl) [03.12.2013].

Zmianę charakterystyki polsko-niemieckiego salda handlowego przed i w trakcie trwania kryzysu gospodarczego ukazuje tabela 1. Dodatkowo widać, jaki wpływ na gospodarkę mają dobre kontakty polityczne. W latach 2006–2008, a więc w trakcie sprawowania rządów PiS, saldo wymiany z Niemcami zaliczało znaczne spadki. Pomimo, że wpływ polityków na dobre relacje gospodarcze nie jest sprawą kluczową, jest to determinanta możliwych do zawarcia nowych długoterminowych umów, a dobre stosunki polityczne sprzyjają odbiorowi sąsiada za granicą i podnoszą atrakcyjność terenów do inwestowania.

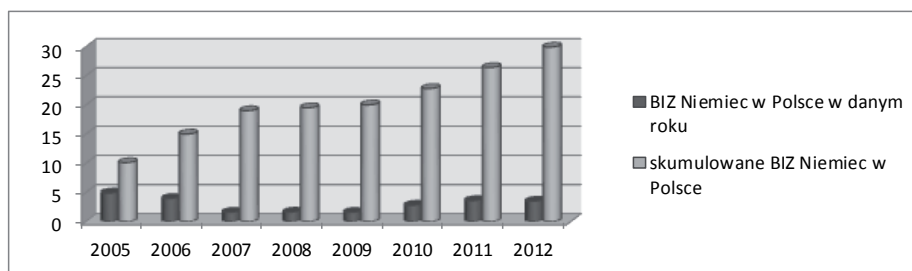
Tabela 1. Wymiana handlowa Polski z Niemcami w latach 2005–2011 (w mln euro)

|                | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   |
|----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Eksport</b> | 20.142 | 23.869 | 26.869 | 29.124 | 25.686 | 31.427 | 35.664 |
| <b>Import</b>  | 20.024 | 24.201 | 29.023 | 32.755 | 24.053 | 29.362 | 34.042 |
| <b>saldo</b>   | +118   | -332   | -2.653 | -3.631 | +1.632 | +2.065 | +1.622 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Polska 2007. Raport o stanie handlu zagranicznego*, red. G. Hanclewska, A. Piątkowska, Warszawa 2008; *Polska 2007. Raport o stanie handlu zagranicznego*, red. A. Piątkowska, Warszawa 2008; *Polska 2009. Raport o stanie handlu zagranicznego*, red. A. Piątkowska, Warszawa 2009; *Polska 2010. Raport o stanie handlu zagranicznego*, red. A. Piątkowska, Warszawa 2010.

Za powyższą tezę świadczą dane zawarte w wykresie 1, na którym widać, że w latach 2005–2007 wartość niemieckich bezpośrednich inwestycji w Polsce z roku na rok znacznie się zmniejszała, paradoksalnie ich wzrost odnotowano od 2008 r., a więc rozpoczęcia światowego kryzysu gospodarczego, lecz również po wyborach parlamentarnych w Polsce w 2007 r., po których do władzy doszła koalicja PO-PSL.

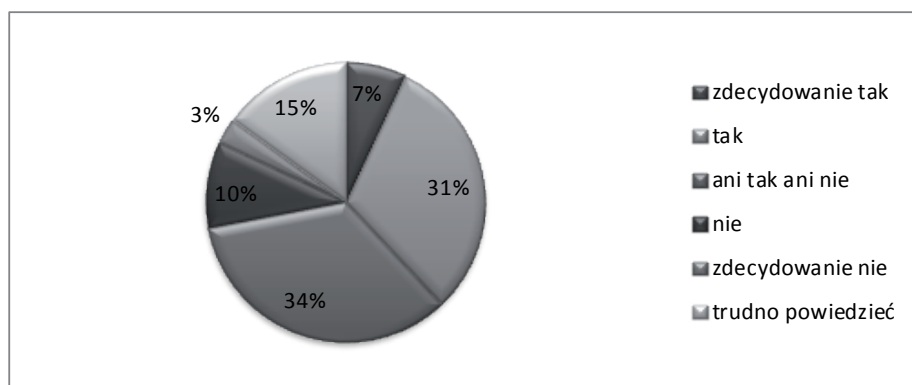
Wykres 1. Zagraniczne inwestycje bezpośrednie Niemiec w Polsce w okresie rocznym oraz skumulowane w latach 2005–2012 (w mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce w 2011 roku*, Warszawa 2012; *Społeczno-gospodarcze aspekty współpracy polsko-niemieckiej*, red. O. Gorbaniuk, B. Jóźwik, Lublin 2009, s. 52; *Polityka i życie codzienne. Niemieckie spojrzenie na Polskę i Rosję*, red. J. Kucharczyk, A. Łada, C. Ochmann, Ł. Wenerski, Warszawa 2013, s. 22.

Niemieckim inwestorom Polska, zgodnie z trendami sprzed akcesji, nadal kojarzyła się z państwem na dorobku gospodarczym. Jednak znaczącej poprawie uległ obraz polskiej gospodarki pod względem atrakcyjności inwestycyjnej, co potwierdzają badania Instytutu Spraw Publicznych w Warszawie przeprowadzone w Niemczech na początku 2013 r. Według badań przeprowadzonych przez firmę Ernst & Young w 2012 r., Polska plasuje się na drugim, zaraz po Niemczech miejscu pod względem atrakcyjności inwestowania w niej kapitału (pośród państw europejskich) w ciągu kolejnych 3 lat (2013–2015). Przykładowo odpowiedzi na pytanie odnośnie do proponowanych stwierdzeń o Polsce (w aspekcie gospodarczym), miały zaskakująco pozytywne wyniki <sup>5</sup>.

Wykres 2. Odpowiedzi respondentów w Niemczech na pytanie „Czy inwestowanie w Polsce jest dochodowe?” (w%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: *Polityka i życie codzienne...*, s. 48.

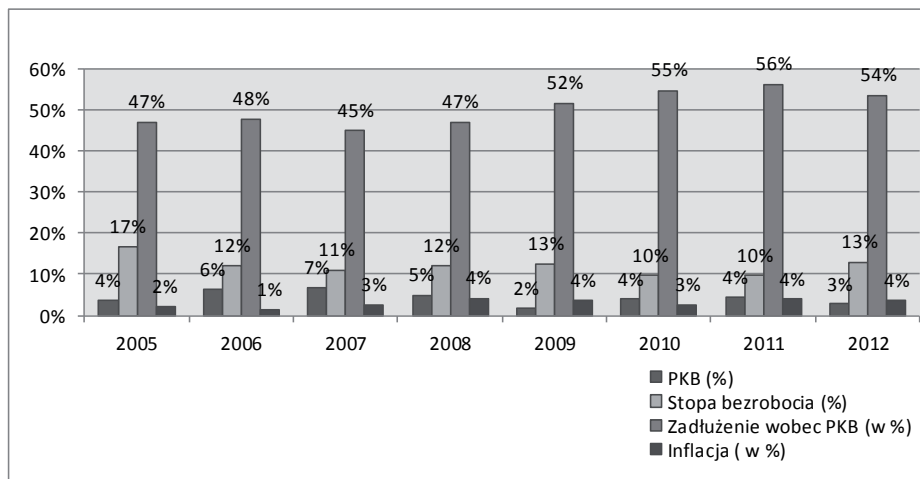
Pomimo, że obecnie nadal to Francja i Niemcy stanowią polityczny i ekonomiczny rdzeń UE, pogarszające się notowania gospodarcze, jak również kontrowersje w relacjach prezydenta Francji François Hollande’a i kanclerz Angeli Merkel powodują coraz większą asymetrię stosunków. Polska na tle państw zagrożonych recesją, a także tych które borykają się z nadmiernym zadłużeniem, jawi się jako konkurent dla francuskiego partnerstwa z Niemcami. Francja, poprzez kryzys zadłużenia państw strefy PIIGS znajduje się w trudnej sytuacji, gdyż poręczenia bankowe dla tych krajów są finansowane w znacznej mierze właśnie przez banki francuskie. Pomimo tego faktu, Paryż patrzy nieprzychylnym okiem na postulaty Niemiec odnośnie do polityki oszczędnościowej, jako najlepszą drogę do zażegnania widma bankructwa krajów takich, jak Grecja, Hiszpania, Portugalia, Irlandia czy nawet Włochy, a od 2013 r. Cypr<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Ernst & Young European Attractiveness Survey 2012, [www.eyem.com/pdf/E&Y%20European%20attractiveness%20survey%202012.pdf](http://www.eyem.com/pdf/E&Y%20European%20attractiveness%20survey%202012.pdf) [12.07.2013].

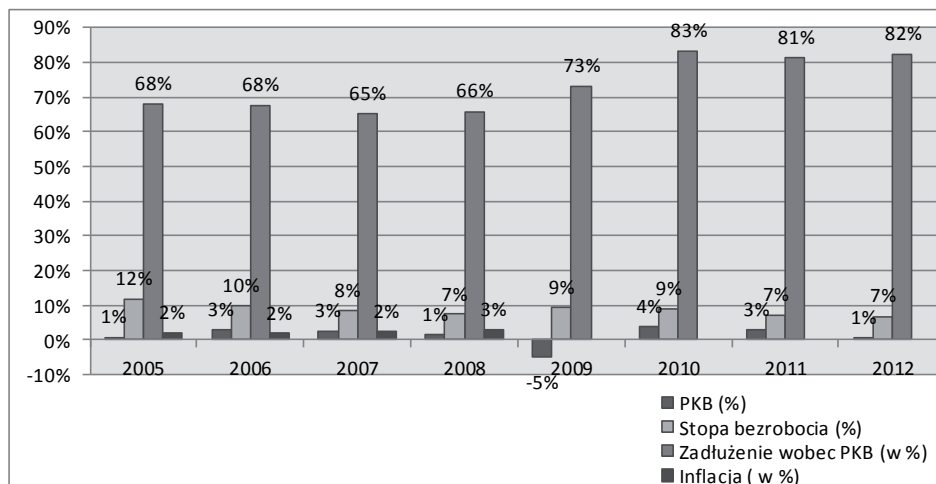
<sup>6</sup> T. Młynarski, *Partnerstwo czy nierównowaga? Francja wobec rosnącej pozycji Niemiec w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2013, nr 128, s. 4.

Wykres 3. Podstawowe wskaźniki gospodarcze Polski w porównaniu z Niemcami w latach 2005–2012

### Polska



### Niemcy



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*.

Jednocześnie pomimo stałego odrabiania przez Polskę opóźnień rozwojowych, nadal występują znaczna asymetria z Niemcami, zwłaszcza w sferze gospodarczej. Jak widać na wykresie 3, porównującym podstawowe dane makroekonomiczne Polski i Niemiec, Polska od akcesji do UE stale podnosi swój bilans PKB. Jednocześnie Niemcy po krachu przypadającym na lata 2008–2009 stopniowo odrabiają straty. Niepokojącym wskaźnikiem jest rosnąca stopa bezrobocia w Polsce, która co prawda nadal utrzymuje się na względnie stabilnym poziomie, jednak jest o wiele większa niż w Niemczech, które obecnie zyskują na reformach zawartych w Agendzie 2010, wprowadzonej przez Gerharda Schrödera<sup>7</sup>. W stosunku do Niemiec dużym zagrożeniem jest zadłużenie państwa, które w 2012 r. wynosiło 82% PKB. Jest to znaczny problem, gdyż Niemcy już obecnie są silnie zaangażowane w liczne formy wsparcia gospodarek strefy euro. Szacuje się, że kraj ten państwom PIIGS udzielił gwarancji i kredytów na kwotę 310 mld euro, zaś łącznie z resztą państw, Berlin wyasygnował na pomoc ponad 2,5 biliona euro wsparcia<sup>8</sup>.

Należy jednak podkreślić, że wbrew zbyt ambitnym sugestiom szefa polskiej dyplomacji Radosława Sikorskiego, odnośnie do wizji Polski jako jednego z 5 najsilniejszych państw UE, bez których Europa nie może się obejść, celem polskich władz nie powinno być rozpowszechnianie populistycznych haseł, lecz mozolne dążenie do stworzenia jak najkorzystniejszego układu sił. Pozwoliłoby to Polsce na wykorzystanie własnych walorów, wspólnie z liderami gospodarczymi UE, a także podniosłoby prestiż polityczny kraju, o który wciąż zabiega. W tym kontekście za pozytywny przejaw postawy władz polskich i niemieckich należy określić zawarcie programowej współpracy na kolejne lata w 10 rocznicę podpisania traktatu dobrosąsiedzkiego, która przypadała 21 czerwca 2011 r. Zgodnie z duchem tego dokumentu, oba kraje będą prowadziły szeroki dialog i współpracę na rzecz respektowania regulacji fiskalnych i gwarancyjnych. Ponadto Polska została zobligowana do podjęcia szerszych działań na rzecz przyjęcia wspólnej waluty, która wesprze obecną kooperację polityczną obu państw w ramach węższego kręgu integracji. W dokumencie podkreślono również istotę znaczenia przygotowywanego wówczas budżetu UE na lata 2014–2020, jako instrumentu służącemu wzmocnieniu realizacji działań anty kryzysowych. Na marginesie postulat Polski odnośnie do przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu w UE, poprzez wynegocjowanie jak największego budżetu, przewijał się już w prowadzonej debacie bilateralnej od czasu sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie UE. Dodatkowo zadeklarowano również wzmocnienie kooperacji na polu bezpieczeństwa energetycznego, polityki wschodniej, podatkowej rolnej, a także wzmocnienia współpracy z partnerem francuskim w ramach trójstronnych spotkań<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> *Reorientacja polityki zagranicznej RFN? Fragmenty ekspertyzy. Wpływ reform liberalizacyjnych zapoczątkowanych Agendą 2010 na obecną kondycję gospodarczą Niemiec i ich perspektywy rozwojowe*, red. T. Budnikowski, M. Götz, „Przegląd Zachodni” 2013, nr 2.

<sup>8</sup> E. Cziomer, *op. cit.*, s. 94.

<sup>9</sup> *Wspólna polsko-niemiecka deklaracja i program współpracy w 20. rocznicę traktatu o dobrym sąsiedztwie*, [www.euractiv.pl/wersja-do-druku/artukul/wspolna-polsko-niemiecka-deklaracja-i-program-wspopracy-w-20-rocznic-traktatu-o-dobrym-ssiedztwie-002748](http://www.euractiv.pl/wersja-do-druku/artukul/wspolna-polsko-niemiecka-deklaracja-i-program-wspopracy-w-20-rocznic-traktatu-o-dobrym-ssiedztwie-002748) [20.09.2013].

Niewątpliwie pozytywnym wkładem w rozwój dalszej dobrosąsiedzkiej współpracy, jakim jest przyjęty program działań Polski i Niemiec na kolejne lata, umocni partnerstwo bilateralne jedynie wówczas, gdy jego deklaracyjny charakter będzie sukcesywnie wdrażany. Niestety, dotychczasowe porozumienia zbyt często realizowano w sposób wybiórczy, co osłabiało ich moc w budowie współpracy na szerszą skalę.

### **Problematyka bilateralna – aspekt społeczny**

10 lat po poszerzeniu UE wiele aspektów bilateralnych, które negatywnie rzutowały na rozwój relacji polsko-niemieckich udało się rozwiązać, w głównej mierze przez akcentowanie po obu stronach zrozumienia dla argumentów partnera. Sprawy te w obecnym okresie nie stanowią już takiego balastu politycznego, jak miało to miejsce jeszcze w pierwszych latach członkostwa Polski w UE, zwłaszcza w okresie rządów Prawa i Sprawiedliwości. Jednak nadal pozostaje wiele spraw, które w przypadku niesprzyjających warunków politycznych, w wyniku przesilenia, mogą ponownie zaprzepaścić porozumienie.

Do najważniejszego wyznacznika obecnej współpracy bilateralnej dorasta problematyka respektowania deklaracji o mniejszościach narodowych. Kontrowersje natury politycznej w związku ze sporami pomiędzy Polską i Niemcami o kształt konstytucji europejskiej, czy problematyka zaangażowania w wojnę w Iraku odwróciły uwagę władz od wzmagającego się konfliktu w środowiskach mniejszościowych obu państw. W głównej mierze chodzi tu o sytuację społeczności polskiej w Niemczech i mniejszości niemieckiej w Polsce. Zdaniem Andrzeja Saksona, z analizy protokołów z negocjacji traktatowych jednoznacznie wynika, że było to najtrudniejsze do rozwiązania zagadnienie, obejmujące swym zasięgiem status mniejszości polskiej w Niemczech i późniejsze asymetrie w realizacji postanowień traktatowych<sup>10</sup>. Konwent Organizacji Polskich w Niemczech wielokrotnie informował o dysproporcjach w realizacji podpisanego w 1991 r. Traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, którego zadaniem było m.in. regulowanie sytuacji mniejszości w kraju sąsiada. Podstawowym zarzutem Polonii w Niemczech jest domaganie się respektowania zapisów traktatu przez stronę niemiecką w duchu symetrii z działaniami podejmowanymi przez władze w Polsce wobec mniejszości niemieckiej zgodnie z art. 20 pkt. 1 traktatu:

Członkowie mniejszości niemieckiej w Rzeczypospolitej Polskiej, to znaczy osoby posiadające polskie obywatelstwo, które są niemieckiego pochodzenia albo przyznają się do języka, kultury lub tradycji niemieckiej, a także osoby w Republice Federalnej Niemiec, posiadające niemieckie obywatelstwo, które są polskiego pochodzenia, albo przyznają się do języka, kultury

---

<sup>10</sup> A. Sakson, *Problematyka mniejszości narodowych w kontekście realizacji polsko-niemieckiego traktatu o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 1991 r.*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2011, nr 61, s. 1, [www.iz.poznan.pl](http://www.iz.poznan.pl) [11.03.2012].

lub tradycji polskiej, mają prawo, indywidualnie lub wspólnie z innymi członkami swej grupy, do swobodnego wyrażania, zachowania i rozwijania swej tożsamości etnicznej, kulturalnej, językowej i religijnej bez jakiegokolwiek próby asymilacji wbrew ich woli. Mają oni prawo do pełnego i skutecznego korzystania z praw człowieka i podstawowych wolności bez jakiegokolwiek dyskryminacji i w warunkach pełnej równości wobec praw<sup>11</sup>.

Polonia w Niemczech nie jest uznawana za mniejszość, jak to ma miejsce z Serbołużyczanami, Duńczykami, Fryzami czy członkami Sinti-Roma, lecz jedynie za grupę etniczną o niezwartym rozproszeniu. Stąd też w traktacie stwierdzenie „mniejszość polska w Niemczech”, zastąpiono określeniem „osoby”. Wynika to z faktu fałszywego oceniania w Polsce osób utożsamiających się z polskim pochodzeniem z kontynuowaniem obecności tzw. starej Polonii, czyli faktycznej mniejszości polskiej przybywającej na teren Niemiec od końca XIX w. do dwudziestolecia międzywojennego. Należy podkreślić, że obecnie osoby posiadające powiązania z kulturą polską w większości są tzw. późnymi przesiedleńcami z lat 70. i 80. XX w. lub ich potomkami. Wyjechali oni w przeważającej grupie z terenów obecnego woj. opolskiego i śląskiego na mocy porozumień normalizacyjnych PRL–RFN. Dzięki rozwojowi gospodarczemu Polski, a także łatwości poruszania się między państwami członkowskimi UE w tej grupie widoczne są zmiany natury świadomościowej, będące wynikiem postrzegania pobytu w Niemczech nie jako ucieczki na Zachód, ale emigracji zarobkowej<sup>12</sup>. Niemcy przestrzegają podstawowych uzgodnień międzynarodowych gwarantujących zrzeszanie się tym osobą, umożliwiając też uczestniczenie w życiu politycznym, ale za pośrednictwem powołanych do tego celu instytucji m.in. rady imigranckiej „Migrationsbeiräte” lub „Ausländerbeiräte”. Nie oznacza to jednak, że władze na szczeblu federalnym lub landów znacząco wspierają organizacje zrzeszające mniejszości. Brak wykrystalizowania się systematycznej współpracy pomiędzy organizacjami polonijnymi a władzami na szczeblu centralnym lub lokalnym, powoduje zastój w rozwoju krzewienia kultury polskiej w Niemczech<sup>13</sup>.

Pomimo danych szacunkowych określających Polonię w Niemczech w granicach 2 mln osób, która przewyższa wielkość mniejszości niemieckiej w Polsce dziesięciokrotnie, nakłady strony niemieckiej na nauczanie języka polskiego jako języka ojczystego szacowane są na jedną dziesiątą, ok. 1,5 mln euro, równowartości puli przeznaczonej przez MEN w Polsce na sfinansowanie nauczania języka niemieckiego (15 mln euro – dane z 2008 r.)<sup>14</sup>. Również rozmieszczenie placówek

---

<sup>11</sup> *Traktat między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z 17.06.1991 r.*, [www.berlin.polemb.net/index.php?document=319](http://www.berlin.polemb.net/index.php?document=319) [12.09.2010].

<sup>12</sup> K. Wóycicki, *Grupa polskojęzyczna w Niemczech*, [w:] *Skutki Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 roku*, red. W. Borodziej, Warszawa 2001, s. 102.

<sup>13</sup> M. Nowosielski, *Mniejszość polska w Niemczech – aspekty społeczne i polityczne*, Poznań 2010, s. 2, [www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=r00225\\_2](http://www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=r00225_2), s. 2 [11.09.2011].

<sup>14</sup> P. Małoszewski, *Postraktatowa rzeczywistość Polaków w Niemczech*, wystąpienie Wiceprzewodniczącego Konwentu Organizacji Polskich w Niemczech i Chrześcijańskiego Centrum Krze-

oferujących nauczanie dzieci i młodzieży jest nierównomierne w obu państwach. W Polsce obejmuje to 350 placówek zatrudniających około 500 nauczycieli języka niemieckiego, a oferta nauczania obejmuje około 1 mln osób. W Niemczech nauczaniem języka polskiego zajęły się placówki polonijne skupione wokół Chrześcijańskiego Centrum Krzewienia Kultury, Tradycji i Języka Polskiego w Niemczech, Polskiej Macierzy Szkolnej w Północnej Nadrenii-Westfalii, Polskiego Towarzystwa Szkolnego „Oświata” w Berlinie. Dodatkowo jako pozytywny aspekt rozwoju systemu nauczania języka polskiego w Niemczech należy wskazać system oświaty w Saksonii. Jest to jeden z nielicznych landów niemieckich, który realizuje na szerzą skalę i w różnym formach naukę języka polskiego na wszystkich szczeblach<sup>15</sup>.

Powyższe dysproporcje w respektowaniu zapisów traktatu z 1991 r., a w szczególności art. 25 pkt 3: „obie strony opowiadają się za rozszerzeniem możliwości nauki języka drugiego kraju w szkołach, uczelniach i innych placówkach oświatowych”, negatywnie rzutuje na wizerunek współpracy bilateralnej Polski i Niemiec. Porównując polsko-niemiecką współpracę kulturalną z kooperacją na Niemiec i Francji, na której tle Polska chce wzorować dalszy rozwój współdziałania z Berlinem, widać znaczne zbliżenie standardów<sup>16</sup>. Jednak nadal istnieje wiele rozbieżności w oczekiwaniach dotyczących respektowania postanowień traktatowych. W przeciwieństwie do Polonii w Niemczech, społeczność niemiecka w Polsce korzysta z licznych przywilejów, w tym m.in. ma reprezentację w polskim Sejmie i Senacie bez konieczności przekroczenia 5% progu wyborczego, wydaje własną prasę, dysponuje środkami masowego przekazu, w tym telewizją. Właśnie w tej materii duet polsko-niemiecki powinien poszukiwać dalszych celów kooperacji kulturalnej.

Przełomem w polepszeniu statusu mniejszości polskiej w Niemczech był rok 2009, gdy Konwent Organizacji Polonijnych w oficjalnym piśmie do kanclerz Angeli Merkel zawarł propozycje uprzywilejowania polskiej społeczności w zgodzie z obowiązującymi w Niemczech przepisami. Dzięki inicjatywie liderów polonijnych w Niemczech, od 2010 r. rozpoczęły się negocjacje na szczeblu władz obu państw i organizacji zrzeszających obie diaspory. Przedmiotem obrad były przede wszystkim sprawy finansowania nauczania języka polskiego w Niemczech, rezygnacja władz niemieckich z twierdzenia o braku ciągłości statusu mniejszości polskiej w wyniku dekretu z 1940 r. czy wypłaty odszkodowań dla rodzin działaczy mniejszości polskiej, którzy zostali zamordowani podczas II wojny światowej<sup>17</sup>. W toku rozmów mniejszość niemiecka w Polsce wystąpiła z wnioskiem o zwiększenie dotacji na prowadzenie własnych przedsięwzięć kulturalnych, a także po-

---

wienia Kultury, Tradycji i Języka Polskiego w Niemczech e.V., Warszawa 2010, [www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=r00225\\_5](http://www.wspolnota-polska.org.pl/index.php?id=r00225_5) [11.09.2011].

<sup>15</sup> K. Wóycicki, *Nauczanie języka polskiego w Niemczech (ze szczególnym uwzględnieniem modelu „saksońskiego”)*, [„Debata” Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych], Warszawa 2010, s. 14–19.

<sup>16</sup> B. Koszel, *Partnerstwo francusko-niemieckie na przełomie XX i XXI wieku*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 164.

<sup>17</sup> A. Sakson, *op. cit.*, s. 6.

wołanie pełnomocnika ds. mniejszości niemieckiej oraz uznania nauczania języka niemieckiego w ramach zajęć przeznaczonych dla członków społeczności jako nauczania języka ojczystego.

Oceniając powstałą w wyniku uzgodnień traktatowych z 1991 r. sytuację osób opowiadających się za przynależnością do Polonii w Niemczech, należy zwrócić uwagę na brak stworzenia jednolitych i skupiających przedstawicieli wszystkich organizacji polonijnych władz, które faktycznie mogłyby skłonić rząd federalny do większych ustępstw na rzecz Polaków mieszkających w Niemczech. Równie istotne jest wsparcie władz w Polsce rozwoju kultury polskiej w Niemczech, które w porównaniu z kwotami przekazywanymi przez niemieckie fundacje na rozwój kultury tego kraju, po stronie polskiej wypada mizernie<sup>18</sup>. Bez organizowania na szerszą skalę wydarzeń kulturalnych, naukowych i społecznych po zachodniej stronie Odry nigdy nie uzyska się zainteresowania więzi z ojczyzną. Symptomaticznością powyższej działalności władz polskich było organizowanie z partnerami niemieckimi na przełomie lat 2005–2006 Roku polsko-niemieckiego, obfitującego po obu stronach granicy w wydarzenia kulturalne, prelekcje naukowe, wystawy, koncerty, przedstawienia filmowe i teatralne oraz spotkania przedstawicieli obu narodów. Przy okazji zawarcia nowych umów, 10 rocznicy podpisania traktatu dobrosąsiedzkiego z 1991 r. oraz 10 rocznicy wejścia Polski do UE, warto zaktywizować obecną kooperację z partnerem niemieckim w kwestii kulturalnych i społecznych projektów skierowanych do mniejszości i grup narodowościowych obu państw.

### **Polsko-niemieckie partnerstwo na rzecz strefy euro i przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty**

Rządy Polski i Niemiec, choć oficjalnie pozostające nadal w innych kręgach integracji fiskalnej w ramach UGiW, paradoksalnie łączy obecnie więcej interesów politycznych i gospodarczych niż dotychczasowy układ znad Sekwany i Renu. Paradoks polega bowiem na do tej pory niewystępującej tak znacząco zbieżności celów, jakimi kieruje się Warszawa i Berlin, zwłaszcza w toku kryzysu gospodarczo-finansowego strefy euro. Po pierwsze fakt ten wynika z konieczności zmierzania się władz obu państw z podobnym wyzwaniem: przekonaniem opinii publicznej i obywateli o dobrodziejstwie istnienia wspólnotowej waluty. W przypadku Polski problematyka ta jest nieco bardziej złożona, gdyż chodzi o uzyskanie zgody w sprawie przyłączenia do euro strefy, co w obecnej sytuacji może stanowić olbrzymie wyzwanie. Po stronie niemieckiej nieco odmiennie niż w przypadku Polski, zadaniem rządu jest przekonanie o trafności pozostania i dalszego ponoszenia

---

<sup>18</sup> W. Czachur, *Otwarte szanse. O społeczności polskojęzycznej w Niemczech*, „Debata”. Materiały Społecznego Zespołu Ekspertów przy Przewodniczącym Sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010, s. 2–6.

kosztów pakietów ratunkowych dla państw PIIGS. Oba przypadki łączy wynikające głównie z niedostatecznego eksponowania w UE pozytywnych argumentów idei trwania UGiW i jednolitej waluty. Jak wynika z badań sondażowych CBOS w Polsce przeprowadzanych w latach 2002–2012, stosunek społeczeństwa do przyjęcia euro nigdy nie był tak niski. Fakt ten należy tłumaczyć stosunkowo dobrą sytuacją fiskalną państwa. Według danych z 2012 r., jedynie co czwarty obywatel utożsamia przyjęcie euro z pożądaną polityką gospodarczą państwa, w 2002 r. było to prawie trzy czwarte badanych. Dzięki tej analizie widać, jaką ewolucję w świadomości społecznej poczyniło spustoszenie związane z kryzysem fiskalnym. W Niemczech również nastąpił spadek postrzegania strefy euro jako tworu, który generuje więcej korzyści. Aż 65% obywateli obstaje przy twierdzeniu, że za czasów marki niemieckiej stopa życiowa była lepsza. Po drugie zaangażowanie Niemiec i Polski na rzecz utrzymania spójności UE, wbrew postulowanym przez Francję i jej sojuszników zabiegom, *de facto* wprowadzającym podział na unię co najmniej dwóch prędkości (podział krajów członkowskich w organach UE w tym KE, PE, a także wypracowywanie odrębnych budżetów), stanowi obecnie wyznacznik koordynowania posunięć politycznych i strategii obu państw. Polsce w tym nieformalnym sojuszu zależy na niedopuszczeniu do zmarginalizowania przez grupę coraz silniej oscylującą wokół euro. Niemcy skupiając swoją uwagę na wsparciu Polski w jej dążeniach do sprostania wymogą konwergencji, realizują długofalową politykę tworzenia koalicji będącej przeciwwagą dla rosnącego znaczenia Francji w UE.

Jak widać oba państwa posiadają silne determinanty polityczne. Jednocześnie jednak nie ulega wątpliwości, że jedynie czynniki o tym charakterze stanowią wartość priorytetową procesu utrzymania strefy euro, wraz z jej poszerzeniem o nowe państwa członkowskie. Korzyści gospodarcze to główny trzon obstawania Niemiec za dalszą partycypacją w strefie euro i dążeniem Polski do uczestnictwa w niej. W przypadku Niemiec zgoda na odejście od waluty narodowej na rzecz euro wynikała z ustępstw poczynionych na korzyść Francji, chcącej silniej powiązać ogromną gospodarkę Niemiec z projektem integracyjnym. W przypadku akcesji Polski widać pewne podobieństwo do sytuacji, w jakiej Niemcy znalazły się podczas wdrażania założeń UGiW. Obecnie to właśnie Berlin zabiega o pozyskanie Polski jako ewentualnego partnera. W przeświadczeniu Niemiec polskie poglądy są na tyle zbieżne z niemieckimi, że pozyskanie tego kraju dla grupy północnej, może zmienić układ sił, który obecnie jest wyrównany i sprawić, iż pozwoli to na wyjście zwycięsko z powstałego impasu. Stąd też przykład polskich rozwiązań prawnych, w tym tzw. mechanizmu hamulca długu publicznego, został zaproponowany jako krok do naśladowania podczas omawiania przyszłego paktu fiskalnego<sup>19</sup>. Uzyskanie polskiego poparcia wobec proponowanych w dużej mierze przez Niemcy zmian w nadzorze polityki fiskalnej państw członkowskich, realizowanego przez instytucje unijne, powinno być odebrane jako niewątpliwy sukces soju-

<sup>19</sup> P. Buras, *Polska – Niemcy: Partnerstwo dla Europy? Interesy, opinie elit, perspektywy*, Warszawa 2013, s. 85 i nast.

szu Warszawy i Berlina. Jeszcze podczas sprawowania przez Polskę prezydencji w Radzie UE, przegłosowanie tzw. sześciopaku, czy zaangażowanie Polski w ustalanie paktu fiskalnego, pomimo nieposiadania wspólnotowej waluty, a także zgodność stanowisk obu państw odnośnie do przyczyn kryzysu i ewentualnych rozwiązań, bez wątpienia odpowiadały koncepcji polsko-niemieckiego partnerstwa na miarę XXI w.

Jak wynika z danych statystycznych, ponad połowa polskiego eksportu i importu jest powiązana ze strefą euro. Stąd też wynika szansa powielenia korzyści płynących z wymiany handlowej polskich podmiotów gospodarczych. W myśl tej koncepcji, akcesja do strefy euro zapewni silniejszą atrakcyjność inwestycyjną dla podmiotów zagranicznych, ustabilizuje ryzyko wahań kursowych, zniweluje koszty obsługi pożyczek kapitałowych<sup>20</sup>. Prócz elementów o znaczeniu politycznym i gospodarczym i strategii geopolitycznej, istotne jest również znaczenie społeczne udziału Polski w strefie euro. Wiąże się to przed wszystkim z wprowadzeniem poczucia silnej przynależności do ośrodka, zniknie bowiem konieczność posługiwania się wieloma walutami na terytorium, w którym już obecnie nie odczuwa się faktu przekraczania granic. Pomimo przytaczanych korzyści wynikających z partycypowania w pełni w UGiW, przed Polską stoją liczne wyzwania dostosowawcze, prawne i ekonomiczno-fiskalne. Zgodnie z założeniami derogacji tymczasowej, wpisanej w traktat akcesyjny Polski, jej celem jest przyjęcie wspólnej waluty, jednak wcześniej powinna spełniać kryteria konwergencji. Istotą tego procesu jest nie tyle czasowe spełnienie tych wymogów, ile ich utrzymanie na względnie stabilnej pozycji, zapewniającej trwałość procesu. Wieloaspektowość nowelizacji legislacyjnej z jednej strony jest podyktowana umocowaniem narodowej polityki fiskalnej w licznych aktach, w tym najczęściej również w ustawie zasadniczej (konstytucji państwa). Z drugiej strony jest to rozsądny czas potrzebny na dopracowanie przemian gospodarczych do wymogów konsolidacji fiskalnej<sup>21</sup>.

Obecnie nadszedł czas, w którym państwa nieposiadające jeszcze wspólnotowej waluty, lecz popierające rozwiązania proponowane w pakcie fiskalnym, zintensyfikowały działania na rzecz własnej integracji. W tym celu, zgodnie z założeniami przyjętymi w międzyrządowym Traktacie o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w UGiW, państwa z czasową derogacją w momencie akcesji do strefy euro będą musiały cedować część dotychczasowych kompetencji na rzecz organów wspólnotowych. Rosnące znaczenie spotkań ministrów finansów państw strefy euro, jednoznacznie ukazuje kierunek, w jakim Polska powinna dążyć, a więc przyjęcia wspólnej waluty. Zapewnienie uczestnictwa polskiego ministra finansów w spotkaniach organizowanych w tym gremium, z jednoczesnym pozostawianiem Polski poza strefą euro, nie zapewnia wpływu na podejmowane

---

<sup>20</sup> A. Łada, *Slogany czy konkrety? Polsko-niemieckie partnerstwo na rzecz wejścia Polski do strefy euro*, Warszawa 2013, [www.isp.org.pl](http://www.isp.org.pl), s. 11 [12.12.2013].

<sup>21</sup> K. Majchrzak, *Prawne aspekty wprowadzenia euro w Polsce*, „Analizy Natolińskie” 2013, nr 8, s. 18 i nast.

na tym forum decyzje<sup>22</sup>. Brak precyzyjnych odniesień w podpisanym 2 marca 2012 r. „Pakcie fiskalnym”, odnośnie do uczestnictwa państw spoza strefy euro w spotkaniach grupy, jest raczej zabiegiem politycznym niż formalnym rozwiązaniem. W głównej mierze odpowiada to pozycji przyjętej przez Francję, która od początku debaty na temat paktu fiskalnego sprzeciwiała się obecności państw spoza strefy<sup>23</sup>. Zabiegi te, choć po części uderzające w Polskę, w szczególności mają za zadanie odizolowanie Wielkiej Brytanii od możliwości wpływania na Niemcy. W ten sposób Francja chce sobie zapewnić większy wpływ na forsowanie własnych celów politycznych, ograniczając ewentualne negocjacje tylko do debaty z Niemcami. Unia dwóch prędkości, podzielona na państwa wchodzące w skład strefy euro oraz maruderów, którzy odwołują przyjęcie euro, nie jest w interesie integracji. Jednak nie należy się spodziewać, że rozwój sytuacji gospodarczej oraz coraz silniejsze lobby na rzecz podziału w UE, w myśl przynależności do strefy euro, na struktury szerszych i węższych kręgów integracji, wpłynie na realny rozpad obecnych struktur UE-27. W tym miejscu warto podkreślić, że pomimo obowiązywania kryteriów z traktatu z Maastricht, ewentualna akcesja do strefy euro nowych członków, prócz zaakceptowania paktu fiskalnego, czy partycypacji w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji (zgodnie z udziałem w kapitale EBC), będzie niosła za sobą nowe obwarowania<sup>24</sup>. Z punktu widzenia Polski, jej żywotnym interesem jest zapewnienie członkostwa w strefie euro, gdyż w toku prowadzonej reorganizacji UE właśnie to gremium w najbliższym czasie przejmie prym w tworzeniu regulacji i podejmowaniu decyzji w ramach UE.

Zainicjowane „paktem fiskalnym” próby skonsolidowania polityki budżetowej, można interpretować, jako zapowiedź tworzenia struktur UE w myśl idei federalnej. W związku z występowaniem wśród członków UE oporów dotyczących przekazania większego zakresu kompetencji politycznych do tej pory zarezerwowanych dla państw narodowych na rzecz instytucji UE, obecnie przyjęta strategia ma za zadanie próbę przekierowania kompetencji gospodarczych. W ten sposób, niejako „tylnym” wejściem, sukcesywnie zostanie wywarty nacisk na zainteresowane węższą integracją państwa członkowskie, wobec dalszych ustępstw w sferze politycznej na rzecz organów UE. Biorąc pod uwagę zabiegi o charakterze gospodarczego skodyfikowania warunków prowadzenia polityki fiskalnej, należy mieć na uwadze, że naturalną konsekwencją tego procesu jest ostateczne zbliżenie wszystkich państw do jednego wspólnego modelu działania, a od tego etapu do struktur federacyjnych jest już niedaleka droga<sup>25</sup>. Ponadto możliwość wykorzy-

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 117.

<sup>23</sup> K. Popławski, *Pakt fiskalny – „twarde jądro” Europy na niemieckich warunkach gospodarczych*, „Komentarze OSW” 2012, nr 71, s. 2.

<sup>24</sup> J. Barcz, *Instrumenty między rządowe dot. kryzysu w strefie euro a spójność Unii. Możliwość przystąpienia państw członkowskich UE spoza strefy euro*, [w:] *Traktat z Lizbony – wybrane zagadnienia*, red. M. Kenig-Witkowska, R. Grzeszczak, Warszawa 2012, s. 109.

<sup>25</sup> T. Niedziółka, *Wpływ kryzysu gospodarczego na integrację polityczną Unii Europejskiej*, „Biuletyn Opinii” 2010, nr 9, s. 5.

stania zapisów art. 20 TUE, zgodnie z którym państwa zainteresowane wzmocnioną współpracą, mogą podejmować w swoim gronie, jeżeli ich inicjatywa jest otwarta dla innych krajów, wspólne działania, na przykład w kwestii konsolidacji polityki fiskalnej (*casus* kooperacji francusko-niemieckiej w sprawie ujednolicenia podatków), to Polska w takich projektach powinna również uczestniczyć. Biorąc pod uwagę klarujące się zmiany dotyczące dalszego rozszerzania strefy euro, w obecnej sytuacji gospodarczej państw członkowskich, widoczne zdaje się pewne zaostrzenie kryteriów uczestnictwa w UGiW dla nowych państw.

## Podsumowanie

W interesie zarówno państw strefy euro, jak i członków zainteresowanych w niedalekiej przyszłości uczestnictwem w tym kręgu integracyjnym, jest zachowanie jak największej ilości powiązań pomiędzy obiema grupami, które pozwolą na dokończenie procesu tworzenia UGiW. Pewnym sygnałem w tym aspekcie było opracowanie dokumentu pod nazwą: *Priorytety polskiej polityki zagranicznej na lata 2012–2016*, przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w marcu 2012 r. Przeczytać tam można:

Aksesja Polski do strefy euro będzie mogła nastąpić dopiero wtedy, gdy warunki w niej panujące ulegną stabilizacji, a Polska będzie na to przygotowana pod względem makroekonomicznym i prawnym<sup>26</sup>.

W podobnym tonie wypowiadał się premier D. Tusk: „Chcemy euro, ale nie śpieszy się nam. Wolimy najpierw zobaczyć, jak strefa euro przezwycięży swoje problemy”<sup>27</sup>. Pomimo lapidarnego charakteru wzmianki odnośnie do akcesji Polski do strefy euro, należy podkreślić, że w gestii polskich władz spoczywa konieczność intensyfikowania realizacji warunków konwergencji. Zlekceważenie dobrych podstaw do wejścia w struktury strefy czy finalizacji UGiW, biorąc pod uwagę zaostrzenie polityki konwergencji, może zaprzepaścić polskie uczestnictwo w strefie na wiele lat. W ten sposób po części z własnych zaniedbań i braku inicjatywy Polska pozostanie w dalszym kręgu integracji. Opowiedzenie się Polski po stronie zwolenników zapisów „Paktu fiskalnego” powinno nieść za sobą kolejne kroki polityczne. Abstrahując od pozytywnego rozstrzygnięcia procedury ratyfikacyjnej wśród państw sygnatariuszy tego traktatu, władze polskie powinny realizować kolejne kroki polityczne gwarantujące prawo decydowania o prowadzonych spotkaniach strefy euro czy rozstrzygnięciach instytucjonalno-prawnych. Jednym z tego typu posunięć polityczno-gospodarczych jest finalizacja wejścia do strefy euro. Biorąc

<sup>26</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej na lata 2012–2016*, Warszawa 2012, [www.msz.gov.pl/.../aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR](http://www.msz.gov.pl/.../aa1c4aec-a52f-45a7-96e5-06658e73bb4e:JCR) [12.04.2013].

<sup>27</sup> J. Bielecki, *Niemiec wobec kryzysu euro*, „Biuletyn Niemiecki” 2011, nr 21, s. 6.

pod uwagę francusko-niemiecką strategię przekształcenia gremium reprezentantów grupy w *quasi*-rząd gospodarczy, a także powierzenia temu forum faktycznych kompetencji legislacyjnych, Polska powinna zrobić wszystko, aby posiadać swoje miejsce w tym organie. Niewątpliwie wzmocnienie pozycji Niemiec, dzięki przeformowaniu większości propozycji reorganizacji dorobku prawnego UE, w kontekście kryzysu zadłużenia w państwach euro grupy, droga Polski do współkształtowania decyzji w ramach tworzenia nowych struktur instytucjonalnych powinna wieść przez współpracę z Niemcami.

**Asymmetric Partnership or Pragmatic Cooperation? Chance for Polish-German Alliance in the mired in crisis EU**

By 2014, the EU will celebrate the 10th anniversary of the biggest ever expansion of its borders. In 2004, among its members appointed countries of the region, which since the end of World War II have been isolated politically, economically and mentally from benefits of the „Western” integration. The upcoming anniversary is a good time for a broader rethink how Poland uses the existing opportunities that obtained with the accession to the EU. The thesis of the author is the conviction that without the accession to the EU, Poland would not have obtained the current relative stability in the political, economic and social. However, at the same time, author believes the EU would fail without Polish current role in international relations. By analyzing the above issues, author tries to answer the question of whether currently existing opportunity to strengthen the position of the Polish EU, specifically in the first circle of integration by strengthening cooperation with Germany? In addition, the article is subjected to criticism, opinions about the marginal role of Polish in the European structures. Author in the following dissertation is based on extensive literature Polish and foreign, as well as his own thoughts and previous work published in national journals.”

**Key words:** Polish-German Partnership, European Union, euro-crisis, integration circles

---

**VARIA**

---



Karolina Szwarc

## **A FEW REFLECTIONS ON THE RELATIONS BETWEEN UKRAINE AND THE EUROPEAN UNION**

### **Introduction**

The appearance of the independent state of Ukraine on the map of Europe caused a reconfiguration of relationships in Central and Eastern Europe. From a geopolitical perspective, Ukraine is a very important area in the region. Zbigniew Brzeziński, in his book entitled *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*, wrote that the importance of Ukraine does not stem from its power or political will, but rather from an important geographical position<sup>1</sup>.

The history of Ukraine may partly justify why the country is so crucial. First of all, it should be stressed that the eastern territories of modern Ukraine belonged to Russia since the seventeenth century. In 1654, when Bohdan Chmielnicki signed an agreement on the inclusion the eastern territories of Ukraine to Russia and on allegiance to the Tsar of Russia. It seems that Chmielnicki Uprising was an embryo of Ukrainian identity. W. A. Serczyk notes that it is difficult to overestimate the importance of the agreement in Pereyeslav. There is no doubt that Ukraine clearly gravitated towards the Muscovite state. It was caused by a few reasons. Centuries ago these lands were a single state and were connected by affinity of language, the same religion, and – increasingly – economic ties. Moreover, the expansion of the

---

<sup>1</sup> Z. Brzeziński, *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, Warszawa 1998, p. 13.

Polish magnates and Tatar invasions gave additional grounds for a quest of support from outside. Chmielnicki did not need to use extraordinary measures to persuade the Cossacks to consent to the adoption of Tsar's sovereignty<sup>2</sup>.

In 1654 the Russian army crossed the Polish border. Some thirty years later, the Grzymultowski Treaty concluded in 1686 in Moscow), officially ended Polish-Russian dispute (confirming the terms of the Truce of Andruszow), approved the division of Ukraine and established the border between the Republic and the Russian Empire until 1772. Based on the Treaty, Poland surrendered the left-bank Ukraine, with Kiev, Zaporizhian Sich, Siverian and, Starodub, Chervihiv and Smolensk. That was a major success for Russia.

As result of partitioning of Poland in 1772, 1793 and 1795 Ukraine's lands were divided between Russia and Austria. In the nineteenth century Ukrainian lands belonged to the Russian Empire and the Austro-Hungarian Empire.

Tsar of Russia carried out a firm policy against manifestations of Ukrainian independence, language or culture. In the mid-nineteenth century, the Brotherhood of Saints Cyril and Methodius was established as manifestation of opposition.

Its activity was focused on the cultivation of the Ukrainian language and Ukrainian culture. A sense of national unity Ukrainians was created in Austro-Hungarian Empire as well. The consequence of that was the replacement of the term "Rusin", which gave rise to a sense of the connotation with the Russians, the phrase "Ukrainian" – to emphasize their individuality.

Ukrainian present territory was formed as a Soviet republic in 1944 and it gained independence in 1991.

## **The Eastern Partnership**

It seems that one of the most important elements of the construction of security architecture and stability in Europe is the reorientation of Ukraine to the West in general and towards the European Union in particular. In this process, Poland is an active player.

The Polish and Swedish initiative for the creation of Eastern Partnership found the approval of the other EU member states. Deepening relations between Ukraine and the EU has been recognized as a long-standing priority of the Polish foreign policy, particularly during its presidency in the EU.

Russian leaders, in turn, do not hide their dissatisfaction with the prospect of Ukraine coming closer to the EU rather than to Russia. This attitude is consequence of the Russian view of Ukraine as historical part not just of the Russian sphere of influence but also as part of the Russian civilization area.

The concept of the involvement of the European Union in cooperation with its eastern neighbours has been promoted by Poland since 1998. In this year, the

---

<sup>2</sup> W.A. Serczyk, *Historia Ukrainy*, Wrocław 2009, p. 108.

head of Polish diplomacy Professor Geremek summoned to the creation of the Eastern dimension of the European Union external policy<sup>3</sup>.

The Eastern Partnership was inaugurated during the EU summit on 7<sup>th</sup> May 2009 as Polish-Swedish initiative. The participants of the Eastern Partnership are countries of Eastern Europe and South Caucasus, namely Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine. The main objective is to strengthen the relations of these countries with the EU through promotions in these countries European standards and values.

The task of the partner countries lies in the progressive alignment and implementation of EU legal solutions oscillating around: democratic values and institutions, the rule of law, individual and collective freedoms. An important pillar of the Eastern Partnership is also the stimulation of economic reforms, reduction trade barriers in order to eventually establish a free trade area with the EU and to create a visa-free travel between partner countries and the EU. The Eastern Partnership is also to provide a forum to agree on common positions on foreign policy and security matters. The Eastern Partnership gives each partner the opportunity to choose to what extent they wish to cooperate. It depends on partner countries whether they decide to make a strategic choice and they want to tie their future with the European Union.

There are two key principles of the Eastern Partnership programme: conditionality and differentiation. The first means that the Eastern partners need to fulfil a set of conditions. The second means that the various states may have different intentions with regard to the degree of cooperation with the EU. Their political will is central here. The dimension of multilateral cooperation presupposes a debate and exchange of experiences between countries. The aim is an association of countries covered by the Eastern Partnership of the European Union. This is to be an alternative to the non-enlargement of the EU. The Eastern Partnership does not guarantee accession to the European Union, though – as is often highlighted in literature – it certainly does not exclude it. In summary, the Eastern Partnership opens the perspectives of:

- a) the signing of an association agreement,
- b) the establishment of a deep and comprehensive free trade area,
- c) the liberalization of the travelling regime,
- d) energy security,
- e) economic development.

---

<sup>3</sup> J. Starzyk-Sulejewska, *Partnerstwo Wschodnie jako element stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej*, [in:] *Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Wybrane zagadnienia w perspektywie politologicznej i medialnej*, ed. C. Żołędowski, Warszawa 2012, p. 69.

### **Yulia Tymoshenko and the Association Agreement**

The Eastern Partnership was one of the interests areas of the Polish Presidency of the EU Council in 2011. Despite the closure of the talks with Ukraine about Association Agreement, including free trade, no success was achieved eventually. It must be stressed that the talks were terminated against the background of anti-democratic practices by Viktor Yanukovich government. The case of Yulia Tymoshenko was crucial to the finalization of the talks. On the 11 October 2011, after the Eastern Partnership Summit in Warsaw, Yulia Tymoshenko was sentenced to seven years in prison for the alleged abuse of power when negotiating a gas contract with Russia.

On 30 April 2013 the European Court of Human Rights in Strasbourg ruled in the case of Yulia Tymoshenko that the Ukrainian authorities had violated Article 5 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms. The Court recalled the importance of art. 5 of the Convention, stating that it is a fundamental right of a citizen to be protected against unlawful and arbitrary decisions of state authorities. The Court held that the arrest of Yulia Tymoshenko was an excessive measure undertaken in order to stop her. Subsequently, the Court found that the reasons for the arrest of Yulia Tymoshenko were not justified in light of the art. 5 of the Convention (a possible escape and disrespectful behaviour). Given the above, it was concluded that Tymoshenko's arrest was unlawful and arbitrary.

Following on this judgment the European Parliament published a resolution on the situation in Ukraine and the Yulia Tymoshenko case (2012/2658 (RSP)). The resolution "sharply criticized the sentencing of former Prime Minister Yulia Tymoshenko", stressing that "the strengthening of the rule of law and credible fight against corruption are essential not only for the deepening of EU-Ukraine relations, but also for the consolidation of democracy in Ukraine". The Parliament also expressed "concern with the current restrictions of democratic freedoms and the practice of the instrumentalisation of state institutions". Lastly, the resolution reminded "the authorities of Ukraine of responsibility for ensuring free and fair electoral process in Ukraine".

Thus, the European Union clearly articulated its negative position on the Ukrainian government actions against opposition activists. This was extremely important in the context of a possible strengthening of cooperation between Ukraine and the European Union. During the third Summit of the Eastern Partnership, which took place in November 2013 in Vilnius, the signature of the Association Agreement was planned again. However, a week before the Summit, Ukrainian authorities announced the suspension of the preparatory process leading to the signing of the said agreement.

The argument given for this was the fear of worsening economic relations with Russia and the need to reconsider the offer proposed by the European Union. The European Union, in turn, took a strong position that the signing of the agreement was not possible without a "solution" to the case of Yulia Tymoshenko.

The Ukrainian Parliament did not pass, however, a law under which Tymoshenko could, while prisoner, go abroad for treatment of her health problem. Eventually, the European Union moved away from the basic principle of bilateral cooperation “*more for more*” and dropped the demands for freeing of Yulia Tymoshenko.

Opinions on the results of the summit of the Eastern Partnership are divided. On the one hand, many analysts emphasized that the European Union went to great lengths on the matter of the association agreement with Ukraine. Some others argue that the EU’s offer to Ukraine was inadequate.

## Conclusion

First of all, it is worthwhile noticing that European Neighbourhood Policy entails several dimensions. The Arab Spring demonstrated that some of the EU member states were most interested in improving the situation in the region with which they have traditional ties. In fact, from the very beginning of the Eastern dimension of the ENP, there has been a sort of rivalry between the countries supporting the southern and eastern policy of the EU. Discussions about the role of the various dimensions of the ENP has been intensified with the economic crisis in Europe and the upheavals in the North African countries. There were even some proposals to move some funds from the Eastern to Southern dimension of ENP.

It is also worth noting, that the European Union does not speak with a single and strong voice on Ukraine. As many proponents of signing of the Association Agreement believe, the return of Ukraine to the east will mean nothing but a failure of the European Union’s eastern policy. But Ukraine as a country is politically and economically unstable. There is a potential related to Ukraine of destabilizing the larger international regime in Europe. In the context of the present divisions in the European Union relating to the current crisis, considering the situation in Ukraine only in terms of political interest of the EU seems to be a complex issue.

An example of that could be seen at the moment of suspension of the signature of the Association Agreement and the agreement on free trade area. The European Union made their decision on signing the agreements dependent upon the following conditions: the holding of democratic elections, dropping of repressions and progress in reforms. In view of the failure by Ukraine to fulfil the indicated conditions divergent concepts of further action emerged in the European Union.

On the one hand, it was considered that the European Union should be consistent, so that if Ukraine were unable to meet the conditions, in particular to improve the protection of human rights, no further steps should be taken. On the other hand, supporters of the signing of the agreements, starting from a pragmatic point of view, argued that the agreements would bring Ukraine closer to the EU (and away from Russia) and that would be a foundation for the implementation of reforms in Ukraine.

It seems that the European Union took sufficient efforts on its part to conclude the Association Agreement. However, the rejection of the Association Agreement sparked a popular movement that occupied the Maidan Square in Kiev in autumn 2013. On 30 November 2013, after the police forces attacked protesters on Maidan, the anti-government protests escalated. Some experts pointed out that in the second phase, the protests changed their character from the pro-European to anti-government, and Maidan became the only center of political action in Ukraine.

Russian strategic objective is the integration of Ukraine into the Eurasian Customs Union. This policy is in conflict with the interests of the European Union, and apparently, Ukraine as well. But let us stress that the European Union is not ready for an unconditional relationship. One of the fundamental conditions that the European Union put to Ukraine is to improve the protection of human rights. In the analyzed period, Ukraine did not improve human rights protection system to any significant degree.

The European Court on Human Rights, in cases of Lutsenko and Tymoshenko, clearly pointed out the serious weaknesses of the Ukrainian justice system, including the fundamental rights of the citizen, whose observance is one of the essential elements of the functioning of a modern democratic state.

Admittedly, on 7 April 2013, President Viktor Yanukovych pardoned Yuri Lutsenko. On the other hand, just before the announcement of the judgment of the Court in the case of the former Prime Minister Tymoshenko, the presidential commission on pardons ruled out the possibility of a pardon for Yulia Tymoshenko. The pardoning of Yuri Lutsenko was seen rather as a move designed to improve the image of Ukraine than honest desire to improve human rights.

In the context of the events that took place at Kiev's Maidan, special attention needs to be paid to the law, which was stipulated by Ukrainian Parliament on fourteen January 2014. This regulations significantly reduced the basic civil rights. According to its provisions, legal responsibility was stepped up for participating in illegal demonstrations and for disseminating of "extremist content", penalties for setting up tents in protest were also increased. Moreover, penalties were introduced for drivers who moved on the roads in columns with more than five vehicles. With regard to the activities of NGOs, the laws passed stipulated that any organization funded from abroad was required to add to its official name and published materials the phrase "organization filling functions of an agent of a foreign state". There was no doubt that the adopted rules fundamentally undermined the democratic system, making it a mere façade. The adopted law was targeted directly against the civic society.

It seems that the European Union should respond decisively to arbitrary violations of human rights in Ukraine. Pro-Western Ukrainians expect strong support from the EU, especially when it comes to Crimea. The annexation of the Crimean Peninsula in March 2014 may resemble the darkest scenarios from the history of Europe.

There is a justified question how it is possible that in the international system of today, with elaborate international law, a part of a sovereign state is taken over by another state. A following question is whether international community may set and enforce limits to such illegal and dangerous actions. The current situation in Ukraine is unpredictable.



Youns Tijani

**MOROCCO AND POLAND – OLD NATIONS  
OPENED TO THE MODERN WORLD**

Directors, Ladies and Gentlemen!

I would like, first of all to thank Mr the Director and Mr the Professor for organizing this conference.

The wise policies conducted by His Majesty King Mohammed VI have ensured stability to the Kingdom. The new Constitution approved by the Moroccan population in July 2011 empowers the free election of the chief of the government, improves the democratic process of the society, provides equal rights for women and allows a great openness towards the civil society.

Morocco and Poland, two old nations with a rich culture and history both opened to the world, attached to their traditions and their struggle for peace and tolerance. They are two nations pursuing their efforts, both on the bilateral level and within the international community, for the preservation of stability, promotion of freedoms and human rights and combining their actions for a more peaceful and prosperous world.

Morocco, linked to the European Union by the „Advanced status” was always willing to develop and strengthen its relations with the Republic of Poland, which joined the European family in 2004 and with which Morocco shares universal civilization values and a common destiny.

Relations between Morocco and Poland are old. In fact, the commercial links were established since the 16<sup>th</sup> century, through merchant ships coming from Gdansk and since then, many polish people visited Morocco. The famous polish ethnologist, Jan Potocki published in the 18th century a book in French entitled „Travel in the Empire of Morocco.”

In modern times, and since 1959, date of the establishment of diplomatic relations, the two countries have developed and strengthened their relations to cover all areas, political, economic and cultural, supported by the conclusion of many conventions and agreements in different fields.

Ladies and Gentlemen,

On the political level, the contacts between both sides were consolidated all over the years thanks to the multiplication and intensification of senior officials meetings. The last visit, of the previous Minister of Foreign Affairs and Cooperation to Warsaw on November 2012 has consolidated the bilateral ties between the two countries. The political dialogue between Rabat and Warsaw on major issues of common interest was reinforced by the constant dialogue with the Ministry of Foreign Affairs, the Polish Parliament, the polish Euro-deputies, and polish civil organizations and Think Tanks. In this context, Mr. Mohamed Cheikh Biadillah, president of the House of Councilor visited Poland last January at the invitation of M. Bogdan Borusewicz, The Speaker of the Polish Senate.

On the level of international organizations, bilateral cooperation within these organizations is very dynamic, illustrated by the mutual support actions for various candidatures to different international organizations and agencies.

Regionally, Poland involved in the Euro-Mediterranean space participates actively in the formulation of ideas and proposals, together with Morocco. In this context, Poland supported the initiative of the Euro-African Conference on immigration.

Concerning the economic relations, both sides are now conscious of the necessity to boost the trade exchange ties which until now don't reflect the great economic potentialities of the two countries and in this context, this Embassy took part on November 2013 in Lodz to the Economic Forum „Go-Africa”.

Moreover, Maroc Export, the Moroccan Center for the promotion of exportations organized, last year a mission to Poland in which took part many Moroccan specialized in the field of foods and agricultural products.

La Maison de l'Artisan organizes every year a crafts caravan in different polish cities like Krakow, Lodz, Rzeszow, Gdynia and Warsaw.

On the other side, a polish economic mission conducted by the Vice-Minister of Economy Mr Dariusz Bogdan, composed of 20 Polish companies and representatives of different business organizations paid last November a successful visit to Morocco where she could establish contacts with Moroccan private sector.

These ties are consolidated by the signature of many economic conventions as the Convention on the Reciprocal Enhancing and Protection of Investments, the Agreement on the avoidance of double taxation and the Trade Agreement.

Trade exchanges experienced an increase since 2009 at a steady pace to reach 473 million dollars in 2012, making Poland the most important trade partner in the region occupying the 28th place as furnisher and the 31th as a client to Morocco.

Concerning the Direct Investments, Polish investments in Morocco are increasing since 2009 to reach in 2012 85 million DHs.

Tourism is a new field which both sides are developing cooperation. Nowadays, about 50.000 polish tourists visit Morocco annually. This is considered as a very important evolution with regard to the number of Polish tourists who visited Morocco a few years ago. The ambition now is to reach in the few coming years 150.000 Polish tourists. The representation of The Moroccan National Tourism Office which started its activities few months ago is now actively working to boost the flow of Polish tourists to Morocco.

Ladies and Gentlemen,

Morocco has witnessed under the leadership of His Majesty King Mohammed VI, a dynamic constitutional, institutional and political reforms, in order to lay the foundations for a democratic, inclusive and open society. Ranging from the reform of the Family Code, with its revolutionary and emancipative – dimensions as far as the status of women is concerned, to the launching of the National Initiative for Human Development (NIHD), and the reform of the Justice system, the scope of these reforms reached in 2011 its culminating point through the reform of the Moroccan Constitution. This dynamic of reforms has four major advantages that distinguish, moreover, the specificity of the Moroccan democratic model:

1. The sense of belonging to the nation was still solid. It allows Morocco to federate multiple confluence of national identity;
2. The preservation of civil peace, to the extent that the country has always been banned single party and is committed to respect the legal expression of opposition to a free public union activity and a press pluralist;
3. The attachment to Islam, in moderation, credence and tolerance;
4. The institution of monarchy which, historically, is the symbol of the continuity of the State and the guarantor of the unity of the country has remained constant is the vanguard of the dynamics of Progress and Development.

It is important to note that all these reforms are carried out thanks to the involvement of all national political actors (political parties, trade unions organizations. Intermediate bodies, civil society, NGOs...) and receive active support from the Kingdom's international partners (European Union, Council of Europe, OECD, Deauville partnership...)

As a testament to its commitment to human rights, Morocco reformed its national human rights oversight body in March 2011, when King Mohammed VI announced the establishment of a National Human Rights Council (CNDH) to replace the Advisory Council on Human Rights (CCDH). The Council has the power to investigate any allegations of human rights violations, to summon people to give evidence in its investigations, and to act as an early warning mechanism to prevent human rights violations. It also has the power to visit detention centers and inspect prison conditions; establish regional authorities for protecting Human Rights; and examine and make recommendations on how to bring legislation in line with the Constitution, international human rights treaties, and international law. The CNDH is also tasked with enriching the debate on human rights throughout the Kingdom and providing an annual report, as well as special thematic reports, to the King.

In the past year alone, Morocco has made significant advances in its human rights policies in the areas of migration, women's rights, and the court system.

In November 2013, Morocco adopted a new policy providing protections for migrants and asylum seekers. In March 2014, the Council of Ministers, chaired by King Mohammed VI, approved the draft law on military justice, which will exclude civilians from being tried in military courts.

In the last few years, Morocco has also taken the lead among Islamic countries in promoting the rights of women and gender equity. Morocco has criminalized sexual harassment and endorsed a new family code. In 2004, based on the unprecedented initiative of King Mohammed VI, Morocco approved the Moudawana which include common responsibility of the family with their husbands, notably in the area of equal rights to property upon divorce. These moves help to secure women's participation in society and politics to reinforce their power and eliminate gender discrimination in private and public affairs.

The Moroccan government and the national media have commenced debate on the press code, including the one in force since 2007. The reform of the Press Code and publishing is the promulgation of a new modern text without custodial sentences and that is to guarantee the right of access to information and to set up mechanisms self-regulation of the profession.

The new Moroccan Constitution enshrines the right to life in Article 20. Morocco has been through all gradual stages that will lead to the abolition of death penalty, starting with the suspension of this penalty since 1993, reduction of the number of crimes that are punishable by death, and ending with the pardon mechanism.

The new Constitution confirms the fundamental constituents of the diversified Moroccan identity by underlining that the Nation Unity is based „on the fully endorsed diversity of its constituents: Arabic, Amazigh, Hassani, Sub-Saharan, African, Andalusian, Hebraic and Mediterranean components”.

It also enhances gender equality through the confirmation of parity by using legislation to implement affirmative action measures for the benefit of women to encourage access to elected office.

In his last visit to Morocco, Mr Bogdan Klich, Rapporteur of the Council of Europe declared that „Morocco represents a unique model of transition towards democracy and is an example for the whole region”.

On the other hand, the Secretary General of the Community of Democracies paid on September 2013 a working visit to Morocco, full member of the governing council of this organization, where she met high officials and representatives of the civil society.

Morocco actively participated to the second edition of the international conference „Warsaw Dialogue for Democracy” hosted by College of Europe.

Among the important visits made by the Moroccan side to Poland, is the one made by Mr. Abdesslam Aboudrar President of the central Authority for fight Against Corruption who visited Poland where he met Mr Pawel Wojtunik, the head of the polish Central Anti-Corruption Bureau.

Thank you for attention.



---

## RECENZJE

---



Mark M. Michalski

**MICHAEL NOVAK, *WRITING FROM LEFT TO RIGHT:  
MY JOURNEY FROM LIBERAL TO CONSERVATIVE*,  
[IMAGE BOOKS PRESS, BOURNEMOUTH 2013, 336 p.]**

I was very fortunate to work as an intern and assistant for Michael Novak when he was writing his opera magna: *The Spirit of Democratic Capitalism*. That book was published in 1982, became quickly a bestseller and was widely translated into some dozen major languages – including Chinese. When he worked for political candidates, Michael coined some great phrases, or sound bites, such as for example: “enlightened self-interest”, or “New Frontier” – adopted by Kennedy candidates. Working on ethos of modern, democratic capitalism, he has not only refined the concept, he recognized the critical role of the entrepreneur, the concepts of risk and reward, ethics and trust (he claimed: “bad people would make bed capitalists”).

He introduced first the positive notion of “enlightened self-interest, in contrast to that of A. Smith’s sheer or brute “self-interest”. Also, reading all of Pope John Paul II ideas have contributed immensely to the final shape of his grand book. Novak always sought diversity of views and opinions. During his three decade-long tenure at the American Enterprise Institute (AEI), he started monthly discussions on current socio-economic, cultural and philosophical issues. He invited leading experts in their field (later similar practice adopted by the pope John Paul II). He liked to have an agora – or a market place – for new ideas that brought about great debates. These discussions provided fertile ground for his creative writing. I still remember very vividly, when Michael used to repeatedly emphasize the need

to think clearly. He often quoted Jacques Maritain's famous dictum: "you must distinguish in order to discern".

His most recent book, *Writing from Left to Right: My Journey from Liberal to Conservative* is more than an honest memoir – it is a story of transformation: from radical left-wing socialist in the 1960s to an architect of neo-conservative movement of the 1980s. Some even compared his biography to Thomas Merton's *Seven Storey Mountain*, or *Sign of the Jonah* for his insights and spiritual values. In his vivid and splendid narrative, Novak takes hold of a turbulent economic and spiritual era in the United States. An era, in which Novak explores the complex events of the 20th century – forging into the new third millennium. As the author puts it, "At eighty, I look back over the events I have witnessed, and I revisit the lessons I learned the hard way. Events and facts forced me to change my mind about ideas with which my education imbued me."

With great honesty, humor and humility renowned author, theologian and social philosopher, Michael Novak shares his fascinating stories of along and active life, in his latest book. Reading his biography I became impressed by his passion, gentle joy and zest for life. His biography proclaims that we all could and should discover in this life something deeper and divine, something wonderful, even in daily, ordinary events – once we become engaged fully in it.

Michael Novak has been a theologian, philanthropist and activist throughout his long life. But ultimately he has remained a great writer, teacher and a social philosopher. Through his experiences, his humble beginnings and sensitive, poetic soul, he describes and explains the socio-economic, political and cultural marvels of our contemporary world. He taught at America's best universities (Harvard, Stanford), worked for some of the most respected politicians (Kennedys, R. Reagan) and became close friends with the most charismatic leaders (M. Thatcher, John Paul II). Working with Jean Kirkpatrick he represented the country at Geneva and Bern peace negotiations with the then Soviet Union, working on his guiding passions – fighting poverty and advocating for human rights – through writing on virtues of market economy and enlightened democratic capitalism. In his eloquent and enthusiastic memoir, one cannot help but see a man of powerful mind, moral courage and strong convictions well worth adopting and emulating for a good, life that ultimately is the best way and fully worth living.

Novak began his political life in the early 1960s, writing on the ethnicity (*The Rise of Unmeltable Ethnicities*), a book that I read with great interest and which prompted me to know him in person. He then wrote on development and corporate economics (*The Theology of Corporation*), the most famous on free market and welfare reform (*The Spirit of Democratic Capitalism*) – and the faith of the Founding Fathers (*On the Two Wings*).

He has taught at Harvard, Stanford, held chairs at Notre Dame, Syracuse, the American Enterprise Institute, and lectured in many parts of the world – most frequently in Europe: Poland, UK, Spain, Slovakia and Lichtenstein. In 1994, he

received one of the most prestigious awards, the Templeton Prize for Progress in Religion.

Through intense debates, experience and study, he came to adopt conservative economics. Through his studying deeply the Austrian School of Friedrich von Hayek, J.A. Schumpeter, and C. Menger, he perceived that a free-growth economy benefited not only the entrepreneurs, but the general population. In the 1970s and '80s, he became a strong supply-sider and Reagan supporter. He's written more than 40 books. Very few have written so much, on so many topics. His works have been praised by politicians, philosophers and religious leaders – and *Sports Illustrated* magazine also hailed his *Joy of Sports* as one of the 100 best sports books of all time. Mr. Novak said: "My dream was to write about the philosophy, the theology of American culture – and not because it was American, but because there was something different here and unique. It belonged to the whole human race, but we were pioneering it."

Michael Novak entered academic life after 12 years of preparing for the priesthood. He left the seminary just months before his scheduled ordination. He moved to the more radical political left while teaching at Stanford University, where he was voted "the most influential professor." He came to Robert Kennedy's attention during his 1968 run for the presidency, and worked on that campaign. "I loved working for the Kennedys, even though I didn't appreciate at the time the Kennedys' personal life. No one said anything in those days." He left Stanford for a new Experimental College of the State University of New York on Long Island. It was there, among "some real whacko students and some real whacko faculty" that his political right turn began. "I was radical, but they were destructive," he explained. "I supported very strongly the War on Poverty," he said, "and then it just went belly up. Crime went up 600 percent. Marriages fell apart at unprecedented rates. Marriages didn't even form. And I thought, 'This is crazy I can't keep supporting that.' So I became more conservative."

"It just seemed to me that the 'preferential option for the poor' was just a disguised way of saying more government funds to give to the poor and keep them dependent. Keep them like on a plantation. Keep them like Animal Farm."

"One of the great blessings of my life was the friendship with John Paul II. He called me publicly, several times, his friend, and I had an open invitation to come by for a meal if he was free." Michael Novak taught for many years and served on the Ave Maria University board of trustees, but until few years ago he did not spend very much time there. "After my dear wife Karen died in August of 2009... I began to realize I wanted to sell the house in Washington. I started sending my books to AMU. Then the former AMU President Nick Healy said to me, 'Michael, your books are here. Why don't you come down?'" "I really have loved it," he said. "I have enough strength to do a course a semester and the university provides somebody to team with and teach it with me which makes it a lot easier."

Engagingly, writing as if to a very close friend, Michael Novak shows how Providence placed him in the middle of many crucial events of his time: a month in wartime Vietnam, the student riots of the 1960s, the Reagan revolution, the collapse of the Berlin Wall, Bill Clinton's welfare reform, and the struggles for human rights in Iraq and Afghanistan. He also spent fascinating times, with inspiring leaders like Sargent Shriver, Bobby Kennedy, George McGovern, Jack Kemp, Václav Havel, President Reagan, Lady Thatcher, and Pope John Paul II, who helped shape – and reshape – his political views.

Yet through it all, as Novak's sharply etched memoir shows, his focus on helping the poor and defending universal human rights remained constant; he gradually came to see building small businesses and free democracies as the only realistic way to build free societies. Without economic growth from the bottom up, democracies are not stable. Without protections for liberties of conscience and economic creativity, democracies will fail. Free societies need three liberties in one: economic liberty, political liberty, and liberty of spirit. Novak's writing throughout is warm, fast paced, and often very beautiful. His narrative power is memorable.

When asked about the changes the way we approach economic issues, he replied: "The only way the poor will be lifted out of poverty is if they can start businesses that bring economic growth to the bottom." He invites readers to see life as it is and can only be seen after years of contemplation, reflection and long cumulative experience. He invites us to examine life, to see the world anew, and share his delight in aging, with the wonders of growing in wisdom and accepting life's good and bad moments.

Changing slowly from left to right, Novak points out how he came to see the essential truths of life – fighting poverty, advocating for human rights – as better served by an enlightened capitalism and by democratic politics than any alternative social order, especially a heavy hand of the state-run enterprise. His conversion cost him some friends, who remained on the left.

As a founder of *The Catholic Thing*, he writes: "I witnessed with my own eyes the almost immediate results of the switch from Carter's economic policies to Reaganomics." Entrepreneurship not only expanded dramatically, it boomed. Reagan's incentive tax with business friendly regulatory regime gave rise to numerous small businesses, with employment soaring. The favorable climate suddenly propelled both creative innovations with the emergence of new, high technologies. Novak's influence and recognition rose as well. So much so that, although his impressive writing continued, and he took yet on another career, that of a diplomat, an ambassador, negotiating with Russians on behalf of President Reagan, and later also for President Clinton.

Culture, he writes, is more important than either politics or even economics. Culture, more than the hot-button issues of the day, is what touches every heart and stirs every soul. Especially in its moral and ethical dimensions, culture is what animates the decisions of many people. After all, is not the Creed but a profound,

cultural statement? Convictions, shared Creed and conservative values brought three pivotal persons close to work together effectively oppose communism. These people he came to admire, respect and know as his close friends: Reagan, Thatcher, and Wojtyla – all of whom he portrays with great insight. As in Jeane Kirkpatrick’s statement to him that Ronald Reagan was “the most secure man in the presence of a woman that she had ever met.” He concludes the book by describing the role he played in helping clarify certain points in the pope’s great encyclical, *Centesimus Annus*. “When it comes to life the critical thing,” G.K. Chesterton said, “is whether you take things for granted or take them with gratitude.” Michael’s story of his fascinating journey of life – epitomizes this Chestertonian attitude of gratitude and wonderment.

Perhaps this is why his writing is so wonderful. I highly recommend this fine memoir full of rich events, concluding with his friend, John Paul the Great, who so greatly shaped his and ours thinking. Throughout this warm, witty memoir, he comes across as the happy human being, a magnanimous man interested in truth. Searching for the best in people, acknowledging it without regard to political affiliation, he teaches us do the same. Reading Novak’s journey from left to right can help find own compass, with “moral positioning system” in an increasingly complex, global world.



## NOTY AUTORACH

**Bogusława Bednarczyk** – prof. dr hab., Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Małgorzata Czermińska** – doc. dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Marta Kolendowska-Matejczuk** – dr, adiunkt, Katedra Prawa Międzynarodowego, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie; adwokat, zastępca dyrektora Zespołu Prawa Karnego ds. Realizacji Zasady Równego Traktowania, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

**Piotr Feczko** – mgr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Agnieszka Kubiak-Cyrul** – dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Ewa Bojenko-Izdebska** – dr hab., Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński

**Anna Paterek** – dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Renata Pawlik** – dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Magdalena Balczyk** – dr, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Jakub Stankiewicz** – mgr, doktorant, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

**Karolina Szwarc** – asystentka, Katedra Teorii Państwa i Prawa, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie

**Youns Tijani** – ambasador Królestwa Maroka w Polsce

**Mark M. Michalski** – Adjunct Professor at The University of Maryland University College and The Catholic University of America



## INFORMACJE DLA AUTORÓW

### Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

### Ilustracje

Rysunki, wykresy i fotografie powinny być dostarczone na dyskietkach, płytach CD lub pocztą elektroniczną w formie zeskanowanej lub jako elektroniczny plik w jednym z formatów: \*.bmp, \*.tif, \*.jpeg, lub \*.psd. Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

### Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić w linii bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

## Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*. W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt.). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopismach:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń można stosować terminologię łacińską lub polską, czyli: *op. cit.*, *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż). Bezwzględnie należy jednak zadbać o konsekwentny zapis i nie mieszać zapisu łacińskiego z polskim. Po adresie strony internetowej podajemy w nawiasie datę dostępu. W zapisie dat zasadniczo używamy cyfr arabskich.

## Bibliografia

Na końcu artykułu należy wypisać wszystkie publikacje w porządku alfabetycznym w rozdziale „Bibliografia”. Jeśli występuje kilka publikacji tego samego autora, pozycje w spisie literatury powinny być ułożone chronologicznie. Nie należy numerować poszczególnych pozycji bibliograficznych. Przykłady:

Davies N., *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998.

*Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997.

Geremek B., *Więź i poczucie wspólnoty w średniowiecznej Europie*, [w:] *Dziesięć wieków Europy. Studia z dziejów kontynentu*, red. J. Żarnowski, Warszawa 1983.

Golka M., *Wielokulturowość w kontekście globalizacji*, „Sprawy Narodowościowe” 1999, s. 14–15.

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2005, nr 4 (11).

Porębski A., *Wielokulturowość Szwajcarii w procesie zmiany. Szkic analizy*, [w:] *Wzory wielokulturowości we współczesnym świecie*, red. K. Golemo, T. Paleczny, E. Wiącek, Kraków 2006.

W razie pytań prosimy o kontakt:

margerita.krasnowolska@kte.pl

tel. 12 25 24 658

## **ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH<sup>1</sup>**

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
  - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
  - relacje podległości zawodowej,
  - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

---

<sup>1</sup> Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

