

# **Polska na arenie międzynarodowej**

**Wygrany rozwój czy zmarnowane szanse?**

---



# **Polska na arenie międzynarodowej. Wygrany rozwój czy zmarnowane szanse?**

## **Autorzy**

M. Długosz, I. Domagała, M. Domagała, M. Gajda, K. Gasiński,  
J. Gołąb, A. Gorczyca, A. Górski, P. Kozioł, A. Lorek,  
A. Michalczewski, P. Mroczkowski, N. Musiał, A. Rudnytska,  
P. Omiotek, C. Strojny, N. Yurkov

**Warszawa 2019**

## **RECENZJA**

Dr Adam Drozdek

## **KOREKTA**

Zespół

## **PROJEKT OKŁADKI**

Think & Make

## **DRUK**

TOTEM.COM.PL Sp. z o.o. Sp. k. ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław,  
Polska.

### **Copyright by Wydawnictwo Think & Make**

Wszystkie prawa zastrzeżone. Książka jest dziełem twórcy i wydawcy. Żadna jej część nie może być reprodukowana jakimkolwiek sposobem - mechanicznie, elektronicznie, czy w inny sposób - bez zezwolenia wydawcy. Jeśli cytujesz fragmenty tej książki koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.

ISBN 978-83-952837-6-5

**Wydawnictwo Think & Make**, ul. Potocka 14, 01-652 Warszawa.  
[www.think-make.pl](http://www.think-make.pl), [kontakt@think-make.pl](mailto:kontakt@think-make.pl)

# Spis treści

**Przedmowa**..... **str. 7**

## **Maciej Długosz**

Europejski nakaz aresztowania jako wspólnotowa instytucja karnoprosocowa - uwagi *de lege lata*..... **str. 10**

## **Iwona Domagała**

Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe..... **str. 26**

## **Mikołaj Domagała**

Prawodawstwo unijne a wdrożenie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych..... **str. 42**

## **Mateusz Gajda**

Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na polskie prawo pracy..... **str. 65**

## **Krzysztof Gasiński**

Polska w dobie funduszy europejskich..... **str. 76**

## **Julia Gołąb**

Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym..... **str. 87**

## **Agata Gorczyca**

Współpraca policyjna w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości..... **str. 104**

## **Agata Gorczyca**

Polska wobec idei integracji europejskiej..... **str. 123**

### **Artur Kacper Górski**

Polska – państwo Trójkąta Weimarskiego..... **str. 137**

### **Paulina Koziol**

Działalność arktyczna Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej..... **str. 157**

### **Artur Marcin Lorek**

Polska dyplomacja na „osi y” - restytuowanie sentymentów czy szukanie nowego paradygmatu?..... **str. 172**

### **Adam Michalczewski**

Przemiany polskiego systemu penitencjarnego w oparciu o prawo Unii Europejskiej..... **str. 190**

### **Piotr Mroczkowski**

Ocena aktualnej pozycji Polski w strukturze Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego..... **str. 203**

### **Nikoleta Musiał**

Polska na Nowym Jedwabnym Szlaku..... **str. 221**

### **Anastasiia Rudnytska, Nazarii Yurkov**

Polski rynek pracy: czynniki przyciągania i związki ze słowiańskimi krajami Wschodu..... **str. 233**

### **Pamela Omiotek**

Rola Polski w relacjach Unia Europejska-Chiny..... **str. 248**

### **Cezary Strojny**

Korzyści i koszty z przystąpienia Polski do strefy euro..... **str. 265**

**Biogramy**..... **str. 281**

## PRZEDMOWA

Rok 2019 jest niewątpliwie rokiem rocznic. W tym także tych dotyczących działalności naszego kraju na arenie międzynarodowej. W bieżącym roku świętujemy 15-lecie Polski w Unii Europejskiej, 20-lecie w NATO, ale także 80-lecie wybuchu II Wojny Światowej. Działalność Polski na arenie międzynarodowej można oceniać przez wielorakie, zobiektywizowane, bądź nie kryteria. W zakresie dyskursu publicznego w niniejszej kwestii słyszymy heterogeniczne argumenty mające na celu konfirmację lub falsyfikację z góry obranej tezy. W związku z powyższym, celem niniejszej monografii jest neutralizacja dyskusji dotyczącej funkcjonowania Polski na arenie międzynarodowej. Intencją przedmiotowej publikacji jest podjęcie refleksji opartej na rzetelnej dyskusji naukowej dotyczącej spraw zagranicznych z udziałem Polski.

Autorzy monografii reprezentujący wiele polskich i zagranicznych ośrodków naukowych w sposób holistyczny podejmują tematykę związaną z bytem naszego kraju na arenie międzynarodowej. Mateusz Gajda pisze o „Wpływie akcesji Polski do Unii Europejskiej na polskie prawo pracy”, Agata Gorczyca w jednym z napisanych przez siebie rozdziałów podejmuje tematykę „Polski wobec idei integracji europejskiej”. Mikołaj Domagała klasyfikuje zagadnienie prawodawstwa unijnego w kontekście wdrożenia do użytku pojazdów autonomicznych. Julia Gołąb zadaje w swoim rozdziale holistyczne pytanie: „Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna”? Autorka ta bada wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym. Iwona Domagała wskazuje na nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako na przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe. W niniejszym obszarze porusza się także Adam Michalczewski rozważający zagadnienie przemiany polskiego systemu penitencjarnego w oparciu o prawo UE. Krzysztof Gasiński analizuje tematykę tego, jak Polska radzi sobie w kontekście zdobywania funduszy europejskich. Wreszcie Cezary Strojny rozważa korzyści i koszty związane z potencjalnym przystąpieniem Polski do strefy euro. Paulina Kozioł podjęła się opisania problematyki bardzo rzadko spotykanej w literaturze podmiotu dotyczącej działalności arktycznej naszego kraju po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Na

niemniej ciekawe zagadnienie wskazuje Pamela Omiotek w swoim tekście „Rola Polski w relacjach Unia Europejska – Chiny”.

Niezwykle ciekawą tematykę dyplomatyczną dotyczącą istnienia tzw. „osi y” podejmuje Artur Lorek. Nikoleta Musiał pisze o Polsce na hipotetycznym nowym Jedwabnym Szlaku. Artur Górski natomiast wskazuje na Polskę jako na państwo Trójkąta Weimarskiego. Piotr Mroczkowski podejmuje się sformułowania oceny aktualnej pozycji Polski w strukturze Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Anastasiia Rudnytska i Nazarii Yurkov zastanawiają się jakie czynniki wpływają na przyciąganie obcokrajowców ze Wschodu na polski rynek pracy.

W prezentowanej monografii nie brakuje także tematyki współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Maciej Długosz rozważa zagadnienie: „Europejski nakaz aresztowania, jako wspólnotowa instytucja karnoprocesowa - uwagi *de lege lata*”. Natomiast Agata Gorczyca wskazuje jak przebiega współpraca policyjna w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Wartym wskazania pozostaje również fakt, że niniejsza publikacja ma nie tylko charakter deskryptywny. Autorzy w badanych obszarach postawili szereg celnych wniosków o charakterze postulatycznym. W związku z powyższym mamy nadzieję, że monografia pt. „Polska na arenie międzynarodowej. Wygrany rozwój czy zmarnowane szanse?” przyczyni się do progresu myśli naukowej w obszarze bytowania naszego kraju w różnych organizacjach międzynarodowych. Mamy przeświadczenie, że przez tak dokonaną operacjonalizację problemu badawczego publikacja zyska także wymiar praktyczny, zaś poruszane zagadnienia o charakterze teoretycznym będą dobrą podstawą do podjęcia dalszych refleksji w niniejszym temacie.



**Maciej Długosz**

ORCID: 0000-0002-6157-9525

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Europejski nakaz aresztowania jako wspólnotowa instytucja karnoprosesowa - uwagi *de lege lata***

*The European arrest warrant like the Community institution of the  
criminal process of remarking de lege lata*

### **Abstrakt**

Niniejsza publikacja ma na celu zaprezentowanie instytucji europejskiego nakazu aresztowania i roli, jaką odgrywa on na gruncie krajowego i wspólnotowego porządku prawnego, a także przedstawienie go jako obligatoryjnego elementu europejskiej współpracy w sprawach karnych. W toku wywodu przedstawiona zostanie geneza niniejszej instytucji, która została wprowadzona do polskiego systemu prawnego po przystąpieniu Rzeczypospolitej do Unii Europejskiej, które to wdrożenie przeprowadzono w ustawie z dnia 18 marca 2004 roku, dodającej do kodeksu postępowania karnego rozdziały 65a i 65b dotyczące odpowiednio wydawania i wykonywania ENA. Ustawa weszła w życie z dniem 1 maja 2004 roku. Podstawowym zadaniem ENA było uproszczenie i usprawnienie systemu przekazywania osób dzięki pominięciu złożonych procedur ekstradycyjnych pomiędzy państwami należącymi do Unii Europejskiej. Tekst skupi się także analizie zasady podwójnej karalności z perspektywy niniejszej konstrukcji prawnej, która wraz z rozwojem instytucji ekstradycji stała się jednym z wyrazów suwerenności państw uczestniczących w postępowaniach ekstradycyjnych, jak również gwarancją ich swobody w prowadzeniu polityki karnej i w kształtowaniu stosunków z innymi państwami oraz statuowała pewne gwarancje karnoprosesowe dla osób, które za granicą popełniły czyn zabroniony jedynie w ramach jednego z porządków prawnych. Przedmiotowe rozważania prowadzone będą na podstawie stanowisk

doktryny prawa karnego i linii orzeczniczej sądów w sprawach z wykorzystaniem rzeczowej instytucji.

**Słowa kluczowe:**

Prawo Karne, Postępowanie Karne, Europejski Nakaz Aresztowania, Współpraca sądowa w sprawach karnych, integracja europejska;

**Abstract**

This publication aims to present the European arrest warrant and the role it plays in the national and Community legal order, as well as presenting it as an obligatory element of European cooperation in criminal matters. The origin of this institution, which was introduced into the Polish justice system after Poland's accession to the European Union, which was implemented in the Act of 18 March 2004, adding chapters 65a and 65b regarding the issue and issuing of execution of the EAW. The Act came into force on May 1, 2004. The basic task of the EAW was to simplify and improve the system of transferring people by omitting complex extradition procedures between countries belonging to the European Union. The text will also focus on the analysis of the principle of dual criminality from the perspective of this legal structure, which together with the development of extradition institutions has become one of the expressions of sovereignty of states participating in extradition proceedings, as well as a guarantee of their freedom in conducting penal policy and in shaping relations with other states. It also established some procedural guarantees for persons who committed a prohibited act only within one of the legal orders abroad. These considerations will be conducted on the basis of the positions of the criminal law doctrine and court ruling in cases involving the institution.

**Key words:**

Criminal Law, Criminal Procedure, European Arrest Warrant, Judicial cooperation in criminal matters, European integration;

**1. Wstęp**

Rozpoczynając rozważania w zakresie instytucji europejskiego nakazu aresztowania, należy w pierwszej kolejności wskazać, iż Unia Europejska jest gospodarczo-politycznym związkiem państw kontynentu europejskiego, w którym zakres współpracy i integracji rozciąga się na min. kwestie regulacji prawnych, współpracę polityczną, społeczną oraz

gospodarczą. Mając na uwadze powyższe należy zauważyć, iż jedną z dziedzin współpracy, która jest rozwijana przez działania, głównie o charakterze prawodawczym jest kwestia wypracowania prawa wspólnotowego, które będzie ujednolicało kwestie instytucji prawnych, tak aby np. w kwestii prawa cywilnego usprawnić obrót gospodarczy oraz rozwiązać problemy interpretacyjne, które wynikają z różnic historycznych i ustrojowych, gdzie jako obrazowy przykład wskazuje się polską klauzulę generalną *zasad współżycia społecznego*, których wprowadzenie do porządku prawnego nastąpiło w okresie istnienia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, kiedy to w Polsce dominował system gospodarki centralnie sterowanej, a nasz kraj znajdował się w kręgu państw podległych Związkowi Socjalistycznych Republik Radzieckich, a co za tym idzie tworząc regulacje prawne był zobowiązany do przestrzegania szeroko rozumianych zasad techniki legislacyjnej w tym terminologicznej właściwych, po pierwsze dla realiów socjalizmu, po drugie dla ujednocianych systemów prawnych krajów bloku wschodniego. Przemiany roku 1989 doprowadziły do transformacji ustrojowej w wyniku, której Polska stała się państwem demokratycznym, w którym miała funkcjonować gospodarka wolnorynkowa, w której czynnik społeczny nie odgrywał już tak istotnej roli, a możliwość nawiązywania stosunków gospodarczych z innymi państwami, a co za tym idzie zobowiązań umownych, wymagało ujednocień terminologicznych, bowiem w państwach zachodnich pojęciem, które stanowi odpowiednik przytoczonej klauzuli generalnej, jest znany polskiemu porządkowi prawnemu termin z okresu międzywojennego, czyli *bonne mœurs*. Jest to jeden z wielu przykładów rozbieżności legislacyjnych, jakie występują na gruncie ustawodawstw państw członkowskich. W takich okolicznościach Unia Europejska podejmuje działania prawodawcze, których celem jest doprowadzenie do ujednoczenia legislacyjnego, którego pokłosiem mając opisany powyżej przykład na uwadze są akty prawodawcze, jak np. projekt Europejskiego Kodeksu Cywilnego.

Również prawo karne i wspólne działania mające na celu zapobieganie, wykrywanie, zwalczanie oraz ściganie przestępstw zostały objęte jedną z polityk wewnętrznych unii nazwanej *przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, która w swej istocie opiera się min. na podejmowaniu wspólnych działań w kwestiach dotyczących azylu oraz imigracji, a także współpracę sądową i policyjną, za które odpowiedzialne są wyspecjalizowane agencje unijne odpowiednio Eurojust oraz Europol, a także problematyce wzajemnego uznawania

orzeczeń sądów państwa członkowskich w sprawach karnych. Jednym z działań podejmowanych w zakresie opisanej powyżej polityki jest przyjęcie decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, która wprowadziła do porządków prawnych państw członkowskich instytucję europejskiego nakazu aresztowania, która w polskim porządku prawnym pojawiła się wraz z uchwaleniem nowelizacji kodeksu postępowania karnego z dnia 18 marca 2004 roku, a która to do przedmiotowej ustawy dodała dwa nowe rozdziały 65a i 65b. W swej treści odnoszą się one odpowiednio, pierwszy z nich do procedury wydawania europejskiego nakazu aresztowania, a drugi zgodnie z tytułem rozdziału 65b k. p. k. do *Wystąpienia państwa członkowskiego Unii Europejskiej o przekazanie osoby ściganej na podstawie europejskiego nakazu aresztowania*<sup>1</sup>.

## 2. Współpraca sądowa w sprawach karnych

Analizując instytucję europejskiego nakazu aresztowania, jako elementu wspólnotowego prawa karnego, istotnym wydaje się wyjaśnienie kwestii związanych z jednym z podstawowych filarów, na których opiera się Unia Europejska, a mianowicie zagadnień składających się na współpracę sądową państw wspólnoty w zakresie spraw rozpatrywanych w postępowaniu karnym. Postępujący proces integracji oraz realizacja postanowień układu z 14 czerwca 1985 roku zawartego w Schengen, który zniósł kontrole graniczne i umożliwił swobodny przepływ osób pomiędzy państwami sygnatariuszami niniejszego porozumienia przyniósł nie tylko szereg korzyści w postaci możliwości swobodnego poruszania się przez obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej pomiędzy państwami, ale również konsekwencje w postaci ułatwienia przestępcom działalności o charakterze międzypaństwowym. Mając na uwadze zaistniały problem organy wspólnotowe wprowadził szereg instrumentów, które miały za zadanie wzmocnić współpracę organów wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich celem uregulowania przedmiotowej kwestii. Dokonując analizy prawnej niniejszej tematyki zasadnym jest wskazanie, iż została ona uregulowana w art. od 82 do 86 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wartą przytoczenia jest pierwsza ze wspomnianych

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - Kodeks postępowania karnego, Dz.U.2018.0.1987 t.j.; Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Praktyka stosowania europejskiego nakazu aresztowania w Polsce jako państwie wydającym. Raport krajowy*, 2018, s. 6;

regulacji, która brzmi następująco *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>2</sup>*. W dalszej części tego przepisu zawarto zestaw zasad, które mają co do zasady rozwijać przytoczony zapis, a mianowicie wskazano, iż organami wspólnotowymi, które mają inicjatywę w przepisanej kwestii jest Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, którzy podejmują działania legislacyjne stanowiąc w oparciu o zwykła procedurę prawodawczą instrumenty prawne, których celem, jest wypracowanie wspólnych zasad, instytucji i procedur, które zapewniają efektywną współpracę w zakresie wzajemnego uznawania przez państwa Unii Europejskiej rozstrzygnięć sądów w sprawach karnych. Kolejną grupą wdrażanych środków prawnych mają być instytucje, których celem jest eliminacja konfliktów jurysdykcyjnych pomiędzy organami wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, a także wzajemne wspieranie się tychże jednostek organizacyjnych poprzez organizowanie konferencji, seminariów i szkoleń dla sędziów, prokuratorów etc. Kolejna zasada współpracy odnosi się do kwestii podejmowania działań mających na celu pogłębianie współpracy w zakresie wykonywania orzeczeń sądów oraz podejmowania działań związanych z szeroko pojętym ściganiem przestępstw<sup>3</sup>.

Należy zaznaczyć także, iż do rozwinięcia przedmiotowej dziedziny współpracy doszło po podpisaniu traktatu z Lizbony w dniu 13 grudnia 2007 roku, kiedy wcześniej funkcjonowała konstrukcja filarowa Unii Europejskiej, a sama współpraca policyjna i sądowa znajdowała się w tzw. III filarze współpracy, a funkcja parlamentu europejskiego ograniczała się jedynie do procedury konsultacji. Należy podnieść, iż omawiana umowa międzynarodowa przeniosła odpowiedzialność za przestrzeń bezpieczeństwa, wolności

---

<sup>2</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/2;

<sup>3</sup> *Tamże*; Źródło internetowe:

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/155/wspolpraca-sadowa-w-sprawach-karnych>;

i sprawiedliwości w większym stopniu na Parlament Europejski, który stał się w tym zakresie uczestnikiem procesu legislacyjnego<sup>4</sup>.

### **3. Implementacja Europejskiego Nakazu Aresztowania do polskiego porządku prawnego**

Art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku stanowi, że *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*<sup>5</sup>. Z przytoczonej normy prawnej należy wyprowadzić obowiązek wprowadzenia do polskiego porządku prawnego tzw. *acquis communautaire* czyli dorobku prawnego Unii Europejskiej, którym w części odnoszącej skutek w zakresie prawa karnego były m.in. Konwencja o cyberprzestępczości z dnia 28 listopada 2001 roku oraz Decyzja ramowa z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedurach przekazania osób ściganych tym nakazem między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Opisane powyżej działania wywołały potrzebę nowelizacji podstawowych aktów prawnych z zakresu prawa karnego, które to zostaną opisane poniżej<sup>6</sup>.

Implementacja przepisów o cyberprzestępczości doprowadziła do istotnych zmian art. 115 § 14 k. k., który w swej treści zawiera następującą definicję legalną dokumentu *Dokumentem jest każdy przedmiot lub inny zapisany nośnik informacji, z którym jest związane określone prawo, albo który ze względu na zawartą w nim treść stanowi dowód prawa, stosunku prawnego lub okoliczności mającej znaczenie prawne*<sup>7</sup>. Wdrożenie omawianej Konwencji o cyberprzestępczości dało podstawę do zastąpienia terminu *zapis na komputerowym nośniku informacji*, pojęciem określanym przez doktrynę prawa karnego, jako bardziej trafne, a mianowicie *zapisany nośnik informacji*. Poprzednie brzmienie przytoczonej normy prawnej prowadziło do wniosku, iż za dokument należy uznać treść zapisaną na nośniku, przy całkowitym pominięciu poglądu, iż dokumentem jako takim może być jedynie przedmiot o charakterze materialnym. Dodatkowo Wincenty Grzeszczyk wskazuje w kontekście uwag *de lege ferenda*, iż występujące sformułowanie *lub inny*, które co do zasady powoduje całkowite

---

<sup>4</sup>Tamże;

<sup>5</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U.78.483;

<sup>6</sup>W. Grzeszczyk, *Zmiany prawa karnego wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2004 r. „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 7-8, s. 77;*

<sup>7</sup>Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U.2018.0.1600 t.j.;

pominięcie koncepcji dokumentu, jako przedmiotu materialnego jest nietrafne, a co za tym idzie postulowana jest zmiana w tym zakresie na *w tym*. Idąc dalej należy jedynie przykładowo wymienić zmiany, jakie w obowiązujących przepisach przyniosła implementacja przedmiotowych przepisów, a mianowicie np. zmiany w zakresie przepisów opisujących przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności popełnianych na szkodę nieletnich poniżej 15 roku życia. Przedmiotowe zapisy Konwencji o cyberprzestępczości w wyniku ich implementacji doprowadziły do nowelizacji art. 200 k. k. i 202 k. k.. Odnosząc się w pierwszej kolejności do art. 200 k. k., należy zauważyć, iż zmiana tejże jednostki redakcyjnej tekstu prawnego, nie wynika co do zasady bezpośrednio z przepisów Konwencji, a stanowi ona pokłosie tamtejszych regulacji powiązanych z normą prawną omówioną szczegółowo dalej, a traktuje ona o okoliczności, w której karalnym jest obcowanie płciowego z podmiotem, który nie ukończył 15 roku życia. Dodatkowo wprowadzany jest obstrzeżenie, iż dla rozstrzygnięcia o winie sprawcy nie ma znaczenia od kogo wyszła inicjatywa w zakresie aktu seksualnego. Natomiast w przedmiocie art. 202 k. k. wskazać należy, iż pozostaje on w ścisłym związku z art. 9 Konwencji o cyberprzestępczości, który to postuluje potrzebę karalności czynów odnoszących się do pornografii z udziałem małoletnich. Idąc dalej w przedmiotowych rozważaniach zasadnym wydaje się wskazanie, iż regulacja § 2 omawianej jednostki redakcyjnej kodeksu karnego z 6 czerwca 1997 roku za dobro chronione obrała sobie ochronę nieletnich, którzy nie ukończyli lat 15 przed szkodliwym wpływem na ich psychikę treści pornograficznych, które są dostępne w ramach sieci internetowej, której powszechna dostępności i ilość materiału w tym zakresie pozwala, każdemu w tym również nieletnim na swobodne zapoznanie się nimi. W kolejnym paragrafie zawarto czyn zabroniony, którego znamiona ustawodawca opisał następująco *kto w celu rozpowszechniania produkuje, utrwała lub sprowadza, przechowuje lub posiada albo rozpowszechnia lub publicznie prezentuje treści pornograficzne z udziałem małoletniego albo treści pornograficzne związane z prezentowaniem przemocy lub postugiwaniem się zwierzędem, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8*<sup>8</sup>. Pozostałe zmiany przepisów polskiej ustawy karnej miały charakter jedynie techniczno-legislacyjny, bowiem nowelizacje dotyczyły kwestii terminologicznych, gdzie należy wskazać wybrane przykłady, a mianowicie art. 130 § 3 k. k, gdzie zastąpiono sformułowanie *włacza*

---

<sup>8</sup>Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny, Dz.U.2018.0.1600 t.j.;

się do sieci komputerowej, bardziej adekwatnym zwrotem wchodzi do systemu informatycznego, art. 165 § 1 k. k., w którego treści pierwotnie znajdował się zapis *przesyłanie informacji* zmieniony na *przekazywanie danych informacyjnych* oraz art. 268a § 1 k. k., który jest bezpośrednią implementacją art. 4 konwencji o cyberprzestępczości, a jego treść prezentuje się następująco *kto, nie będąc do tego uprawnionym, niszczy, uszkodza, usuwa, zmienia lub utrudnia dostęp do danych informatycznych albo w istotnym stopniu zakłóca lub uniemożliwia automatyczne przetwarzanie, gromadzenie lub przekazywanie takich danych, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3*<sup>9</sup>. Mając na uwadze opisane powyżej zmiany zasadnym jest wskazanie, iż w tym zakresie kolejnym krokiem podejmowanym przez ustawodawcę była nowelizacja przepisów postępowania, czyli kodeksu postępowania karnego z 6 czerwca 1997 roku, gdzie należy wskazać, iż ich przyjęcie spowoduje wprowadzenie mechanizmów proceduralnych, które co do zasady usprawnią realizację norm prawa materialnego. Kierując się systematyką przyjętą powyżej prezentacji ulegną jedynie wybrane przez autora zmiany jednostek redakcyjnych tekstu prawnego. Przechodząc do meritum niniejszego wywodu zasadnym jest podniesienie, iż polskie przepisy karne za podstawę swojego funkcjonowania przyjęły docelowo, iż podstawą czynów w zakresie cyberprzestępczości są przedmioty materialne w rozumieniu systemu komputerowego oraz będącego jego częścią nośnika danych. Jednak analizując omawianą kwestię z perspektywy dowodu przeprowadzanego przez sąd i celu tejże czynności procesowej, zasadnym jest podniesienie, iż wartość dowodową przedstawiają informacje na nim zawarte i to one *sensu stricte* stanowią przedmiot dowodzenia. Wskazując na wybrane zmiany przepisów k. p. k., jako pierwsze na wskazanie zasługuje art. 143 § 1 pkt 6 k. p. k., gdzie uregulowano kwestię sporządzania protokołu z czynności podejmowanych w ramach przeszukania systemu teleinformatycznego oraz zatrzymania danych. Kolejna zmiana dotknęła art. 218 i 218a k. p. k., gdzie odpowiednio w pierwszym przypadku chodziło o rozszerzenie zapisów przedmiotowej normy prawnej, która dotychczas zawierała jedynie obowiązek przekazania organom prowadzącym postępowanie wykazu połączeń telefonicznych tzw. bilingów, gdzie przedmiotem rozszerzenia miało być nałożenie obowiązków w zakresie wydania wykazów przesłania innych informacji np. wiadomości z poczty elektronicznej. Natomiast art. 218a k. p. k. odnosi się *expressis verbis* do uregulowań konwencji o cyberprzestępczości wprowadzając instytucję

---

<sup>9</sup>Tamże;

zabezpieczenia danych o charakterze informatycznym. Przepis nie zawiera w swej treści żadnych dyspozycji odnośnie tego, jak ma praktycznie wyglądać zabezpieczenie takowego dowodu, pozostawiając te kwestię w drodze delegacji ustawowej do uregulowania przez Ministra Sprawiedliwości, który pozostawać ma porozumieniu z przedstawicielami innych resortów, w drodze rozporządzenia. Przepis 218a k. p. k. został zredagowany następująco *urzędy, instytucje i podmioty prowadzące działalność telekomunikacyjną obowiązane są niezwłocznie zabezpieczyć, na żądanie sądu lub prokuratora zawarte w postanowieniu, na czas określony, nieprzekraczający jednak 90 dni, dane informatyczne przechowywane w urządzeniach zawierających te dane na nośniku lub w systemie informatycznym. Przepis art. 218 § 2 zdanie drugie stosuje się odpowiednio*<sup>10</sup>.

Kolejnym wyzwaniem legislacyjnym w zakresie implementacji prawa Unii Europejskiej przed, który stanął polski ustawodawca było wprowadzenie do polskiego porządku prawnego decyzji ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 roku w *sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi*, która to była kwestią o wiele bardziej złożoną, aniżeli opisane powyżej nowelizacje, bowiem doszło do kolizji przedmiotowych przepisów z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, a konkretnie z art. 55 ust. 1 w jego pierwotnym brzmieniu, a mianowicie *ekstradycja obywatela polskiego jest zakazana*. Spór konstytucyjny jaki powstał wokół przedmiotowej instytucji doprowadził do tego, iż w wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 roku sygn. akt: P 1/05 orzeczono, iż norma prawna zawarta w art. 607t § 1 kodeksu postępowania karnego, jest niezgodna z ówczesnym brzmieniem normy konstytucyjnej. W uzasadnieniu orzeczenia wskazywano, iż zezwolenie na przekazanie podmiotu posiadającego obywatelstwo polskie pod jurysdykcję organów wymiaru sprawiedliwości innego państwa członkowskiego, jest co do zasady tym samym, czym jest instytucja ekstradycji<sup>11</sup>. Idąc dalej w tych rozważaniach powstały spór stanowił jedną z podstaw do podjęcia dyskusji odnośnie wprowadzenia zmian do obowiązującej Konstytucji, bowiem powstała kolizja w przedmiotowej kwestii powodował tzw. pat

---

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, Dz.U.2018.0.1987 t.j.; W. Grzeszczyk, *Zmiany prawa karnego wprowadzone...*, Dz. cyt., s. 78-79;

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 27 kwietnia 2005 roku, sygn. akt: P 1/05, Dz. U. Nr 77, poz. 680;

konstytucyjny, który polegał na tym, iż naruszana jest wskazana powyżej norma prawnoconstytucyjna zawarta w art. 55 ust. 1 ustawy zasadniczej a z drugiej strony naruszany jest art. 9 teŝe konstytucji, którego brzmienie naleŝy przytoczyć po raz kolejny *Rzeczpospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*. Rozwiązaniem przedstawionego sporu miała być nowelizacja pierwszej z przytoczonych norm prawnych, która miała umożliwić wywiązanie się przez Polskę ze zobowiązań międzynarodowych w zakresie przyjęcia *acquis communautaire*, która została uchwalona 8 września 2006 roku, gdzie nowelizacja ta wprowadziła ust. 2 tegoŝ artykułu, który został uregulowany następująco *ekstradycja obywatela polskiego moŝe być dokonana na wniosek innego państwa lub sądowego organu międzynarodowego, jeŝeli moŝliwość taka wynika z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowej lub ustawy wykonującej akt prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której Rzeczpospolita Polska jest członkiem, pod warunkiem ŝe czyn objęty wnioskiem o ekstradycję: 1) został popełniony poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, oraz 2) stanowił przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej lub stanowiłby przestępstwo według prawa Rzeczypospolitej Polskiej w razie popełnienia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, zarówno w czasie jego popełnienia, jak i w chwili złożenia wniosku*<sup>12</sup>.

#### **4. Europejski Nakaz Aresztowania w systemie polskiego prawa karnego**

Przechodząc na grunt polskiej regulacji europejskiego nakazu aresztowania zasadnym jest przytoczenie art. 607a k. p. k., który brzmi następująco *w razie podejrzenia, ŝe osoba ścigana za przestępstwo podlegające jurysdykcji polskich sądów karnych moŝe przebywać na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, właściwy miejscowo sąd okręgowy, na wniosek prokuratora, a w postępowaniu sądowym i wykonawczym - z urzędu lub na wniosek właściwego sądu rejonowego, moŝe wydać europejski nakaz aresztowania, zwany w niniejszym rozdziale nakazem*<sup>13</sup>. Mając na uwadze tak ukształtowany stan prawny zasadnym jest wskazanie istoty przedmiotowej instytucji, którą zgodnie z *Komentarzem do kodeksu postępowania karnego*

---

<sup>12</sup>Tamŝe; W. Grzeszczyk, *Zmiany prawa karnego wprowadzone...*, Dz. cyt., s. 83-88;

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego, Dz.U.2018.0.1987 t.j.;

autorstwa Andrzeja Sakowicza jest zasada wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych państw członkowskich Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Dokonując wykładni przedmiotowej normy prawnej zasadnym jest wskazanie, że aby doszło do wydania Europejskiego Nakazu Aresztowania spełnione muszą zostać kumulatywnie następujące przesłanki: musi istnieć uzasadnione okolicznościami prawdopodobieństwo, że osoba wobec, której istnieje podejrzenie, że popełniła przestępstwo w Rzeczypospolitej znajduje się w jednym z państw członkowskich Unii Europejskiej, przy czym drugim z warunków jest złożenie przez organ prowadzący postępowanie karne w tej sprawie, to jest prokuratora stosownego wniosku o wydanie tegoż środka prawnego. Dokonując wykładni literalnej jednostki redakcyjnej 607a k. p. k., należy odnieść się w pierwszej kolejności do pojęcia „osoba ścigana”, które to zgodnie z przyjętym w doktrynie poglądem oznacza zarówno podejrzanego, jak i oskarżonego, a także osobę skazaną oraz podmiot wobec, którego orzeczono środki zabezpieczające związane z pozbawieniem wolności<sup>15</sup>. Co do drugiego z wymienionych warunków, które muszą zostać spełnione kumulatywnie, aby instytucja mogła znaleźć zastosowanie w konkretnej sprawie jest podejrzenie, iż osoba ścigana znajduje się w jednym z państw Unii Europejskiej. Przy czym należy zaznaczyć, iż nie wymaga się aby organ postępowania w osobie prokuratora składając wniosek do Sądu Okręgowego o wydanie Europejskiego Nakazu Aresztowania dysponował wiedzą odnośnie tego, gdzie konkretnie znajduje osoba ścigana, a co więcej dopuszczalną jest okoliczność, iż prokurator nie jest w stanie przekazać informacji odnośnie państwa, w którym prawdopodobnie przebywa osoba objęta działaniem tejże instytucji. Zwraca się uwagę, iż postawienie obligatoryjnego wymogu konkretyzacji miejsca, w którym ma się znajdować osoba ścigana, jest w aspekcie praktycznym nie wykonalny biorąc po uwagę stopień rozwoju stosunków społecznych w Europie oraz obowiązującą w niej swobodę przepływu osób, która co do zasady daje możliwość nieograniczonego przemieszczania się pomiędzy państwami

---

<sup>14</sup>A. Sakowicz, K. Boratyńska, P. Czarnecki, A. Górski, M. Królikowski, M. Warchoń, A. Ważny, *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz*, Wydanie 8, Warszawa 2018, Legalis, s. 1;

<sup>15</sup>*Tamże*, s. 2-3;

członkowskimi. W konsekwencji zawarcie takiego zapisu mogłoby podważyć zaufanie do przedmiotowej instytucji<sup>16</sup>.

Co do samej już kwestii prowadzenia postępowania, którego skutkiem ma być wydanie Europejskiego Nakazu Aresztowania, rozpocząć rozważania należy od wskazania sądu właściwego do rozpoznania wniosku prokuratora. W kwestii właściwości rzeczowej ustawodawca nie pozostawił wątpliwości, iż sądem właściwym jest sąd okręgowy, natomiast sprawa komplikuje się, kiedy mówimy o właściwości miejscowej, bowiem w tym przypadku istnieją dwa odmienne poglądy. Pierwszy z nich dominujący zakłada, że sądem miejscowo właściwym jest sąd w okręgu, którego organy postępowania prowadzą postępowanie przygotowawcze. Drugi natomiast pogląd, który co do zasady ma mniejszą liczbę zwolenników zakłada, że sądem właściwym miejscowo jest sąd okręgowy, który byłby właściwy do rozpoznania sprawy o zarzucane osobie ściganej przestępstwo, albo sąd okręgowy, w którego okręgu siedzibę ma sąd rejonowy, który ma sprawę rozpoznać. Konkludując należy podnieść za Jerzym Skorupką, iż sądem miejscowo właściwym, jest sąd okręgowy, w okręgu którego prowadzi się postępowania lub sąd wyższego rzędu w stosunku do sądu rejonowego przed którym toczy się postępowanie. Wskazania wymaga, iż na każdym etapie toczącego się postępowania karnego dopuszczalne jest wydanie Europejskiego Nakazu Aresztowania, w tym również w toku postępowania karnego wykonawczego. Przedmiotową konkluzję literalnie uzasadnia sam ustawodawca zawierając następujący zapis *w postępowaniu sądowym i wykonawczym - z urzędu lub na wniosek właściwego sądu rejonowego*<sup>17</sup>. Co się tyczy postępowania przygotowawczego zasadnym, jest wskazanie, iż ustawodawca nie wprowadza żadnych wytycznych co do rangi prokuratora, który ma z takowym wnioskiem wystąpić. Wymagającą komentarza natomiast jest sytuacja wydania Europejskiego Nakazu Aresztowania z urzędu, bowiem zwraca się w tym przypadku uwagę na fakt, iż w przypadku postępowania sądowego toczącego się przed właściwym sądem okręgowym kwestia ta nie budzi wątpliwości interpretacyjnych, natomiast kwestią istotniej skomplikowaną jest, gdy dana sprawa znajduje się w zakresie właściwości sądu rejonowego. W takim przypadku, sąd prowadzący to postępowanie występuje z wnioskiem w tym przedmiocie do sądu

---

<sup>16</sup> J. Skorupka, *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz. Wydanie 31*, Warszawa 2019, Legalis, s. 20;

<sup>17</sup> Kodeks postępowania karnego;

okręgowego w okręgu którego się znajduje, a on rzeczony środek prawny wydaje. W zakresie postępowania sądowego i wykonawczego wskazuje się na fakt, iż wyłączone zostaje uprawnienie prokuratora z wystąpieniem do właściwego organu o zastosowanie tej instytucji. Prokurator, który jest określany jako rzecznik interesu publicznego w takich okolicznościach uprawniony jest do skierowania do podmiotu uprawnionego w okolicznościach uzasadniających podjęcie opisanego środka sugestii, iż właściwym byłoby z uwagi na stan sprawy jego zastosowanie. Kończąc powyższe rozważania w opisanym powyżej przedmiocie zasadnym jest zwrócenie uwagi na kwestię zaskarżalności postanowienia sądu odnośnie wydania Europejskiego Nakazu Aresztowania. Tego rodzaju czynność decyzyjna zapada na posiedzeniu, przy czym zasadnym jest podkreślenie, iż wydane w tym przedmiocie poszanowanie nie podlega zaskarżeniu bez względu na jego treść tzn. czy uwzględni, czy oddała wnioski podmiotu uprawnionego. Idąc dalej w przedmiotowych rozważaniach należy wskazać, iż dokonując wykładni literalnej art. 459 k. p. k. w związku z art. 607a k. p. k., zasadnym jest wniosek, iż jeżeli nie ma przewidzianego przepisem ustawy środka zaskarżenia, to wówczas przepisany środek prawny nie podlega zaskarżeniu w świetle przepisów kodeksu postępowania karnego. Prawdliwość dokonanej wykładni została także potwierdzona przez linię orzecniczą sądów powszechnych, gdzie jako przykład wskazać można postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie wydane w sprawie o sygn. akt: II AKz 456/12, gdzie zauważono *skoro na postanowienie sądu okręgowego w przedmiocie europejskiego nakazu aresztowania, wydane na podstawie art. 607a KPK, zażalenie nie przysługuje, to także na postanowienie w przedmiocie wniosku o uchylenie europejskiego nakazu aresztowania, wydane w trybie art. 607a KPK, zażalenie nie służy*<sup>18</sup>. Mając na uwadze opisany powyżej stan prawny zasadnym jest także zasygnalizowanie, iż treść art. 607b k. p. k. zawiera w sobie przesłanki niedopuszczalności wydania Europejskiego Nakazu Aresztowania, a mianowicie chodzi tu o sytuację, w której wymaga się tego zgodnie z klauzulą generalną interesu wymiaru sprawiedliwości, a także gdy czyn będący podstawą ścigania jego sprawcy w tej drodze zagrożony jest karą pozbawienia wolności do jednego roku, a także gdy orzeczona kara nie przekracza czterech

---

<sup>18</sup>Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 października 2012 roku, sygn. akt: II AKz 456/12, KZS 2012, Nr 11, poz. 65;

miesiący lub zastosowany środek związany z pozbawieniem wolności nie przekracza czterech miesięcy<sup>19</sup>.

## 5. Zakończenie

Podsumowując niniejsze rozważania zasadnym jest wskazanie, zasadniczego faktu odnośnie instytucji europejskiego nakazu aresztowania, a mianowicie tego, iż obserwując wykorzystanie przedmiotowej instytucji w latach od 2005 do 2013 należy zgodnie z raportem Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka Polska przyznać, że Polska należała do ścisłej czołówki państw Unii Europejskiej, które go wydawały, co nie przekłada się natomiast na sytuację odwrotną, bowiem europejskie nakazy aresztowania do Polski kierowane były stosunkowo rzadko. W tym przedmiocie zasadnym jest wskazanie konkluzji wynikającej z przedmiotowego raportu, która potwierdza, iż w kwestii polskiej wiodącym trendem jest trend migracyjny. Odnosząc się natomiast do aktualniejszych danych tj. z lat 2010 do 2016, zasadnym jest wskazanie, iż najczęściej przedmiotowa instytucja jest wykorzystywana w poszukiwaniu sprawców przestępstw, którzy mogą przebywać na terytorium Wielkiej Brytanii, gdzie skierowano około 529 Europejskich Nakazów Aresztowania w roku 2016, Niemiec gdzie w tym samym roku skierowano ich 450 oraz Holandii gdzie Europejskich Nakazów Aresztowania było 165 w badanym roku. Dodatkowo należy podnieść, iż instytucje państw europejskich wielokrotnie podnosiły, iż przedmiotowa instytucja jest przez polskie organy wymiaru sprawiedliwości nadużywana, bowiem wykorzystywana jest w sprawach o niskiej szkodliwości czynu, a co się z tym wiąże się z niską skutecznością tejże instytucji<sup>20</sup>.

Konkludując należało zaznaczyć, iż Europejski Nakaz Aresztowania to instytucja, która niesie za sobą szereg korzyści oraz stanowi silny instrument ścigania sprawców przestępstw. Jednak jak zauważono wyżej nie stanowi on remedium na każde zdarzenie i należy zwrócić uwagę przedstawicieli organów wymiaru sprawiedliwości na okoliczność, iż jego wykorzystanie powinno opierać się na zasadzie proporcjonalności, ponieważ nadużywanie jej obniża skuteczność instytucji w wymiarze ogólnym.

---

<sup>19</sup>J. Skorupka, *Kodeks Postępowania...*, Dz. cyt., s. 2-7;

<sup>20</sup>Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Praktyka stosowania...*, Dz. cyt., s. 3-5;

## **Bibliografia**

### **Orzecznictwo**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z dnia 27 kwietnia 2005 roku, sygn. akt: P 1/05, OTK ZU 42/4/2005;

Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 26 października 2012 roku, sygn. akt: II AKz 456/12, KZS 2012, Nr 11, poz. 65;

### **Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78 poz. 483;

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - *Kodeks postępowania karnego*, Dz.U.2018.0.1987 t.j.;

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku - *Kodeks karny*, Dz.U.2018.0.1600 t.j.;

Decyzja ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi, CELEX: 32002F0584;

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/2;

### **Literatura**

Flaga-Gieruszyńska K., Nawrocki M., *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz. Wydanie 1*, Warszawa 2017 r., Legalis;

Górski A., Sakowicz A., *Europejski nakaz aresztowania. Między skutecznością ścigania a gwarancyjną funkcją praw człowieka*, „Przegląd Policyjny” nr 1/2003;

Grzegorzczak T., *Procedowanie w sprawie europejskiego nakazu aresztowania* „Prokuratura i Prawo” 2005, Nr 4;

Grzeszczyk W., *Zmiany prawa karnego wprowadzone ustawą z dnia 18 marca 2004 r.* „Prokuratura i Prawo” 2004, Nr 7-8;

Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Praktyka stosowania europejskiego nakazu aresztowania w Polsce jako państwie wydającym. Raport krajowy*, 2018;

Hołub J., *Europejski nakaz aresztowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, Nr 1/09;

M. Długosz: *Europejski nakaz aresztowania jako wspólnotowa instytucja karnoprocusowa - uwagi de lege lata*

Krajewski A., *Praktyczne problemy wykonywania polskich europejskich nakazów aresztowania w Niemczech*, „Prokuratura i Prawo” 2016, Nr 11;

Płachta M., *Europejski nakaz aresztowania (wydania)*, „Studia Europejskie”, nr 3/2002

Sakowicz A., Boratyńska K., Czarnecki P., Górski A., Królikowski M., Warchoł M., Ważny A., *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz*, Wydanie 8, Warszawa 2018, Legalis;

Skorupka J., *Kodeks Postępowania Karnego. Komentarz*, Wydanie 31, Warszawa 2019, Legalis;

Starzyk-Sulejewska J., *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*. [w:] Góralski W., *Unia Europejska. Tom II. Gospodarka – Polityka – Współpraca*, Warszawa 2007;

Szerzyszko A., *Europejski nakaz aresztowania (ENA)*, „Prokuratura i Prawo” 2005, Nr 7-8;

**Źródło internetowe:**

<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/155/wspolpraca-sadowa-w-sprawach-karnych>;

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

**Iwona Domagała**

ORCID: 0000-0003-0190-6309

Uniwersytet Opolski

**Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów  
zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary  
jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii  
Europejskiej na ustawodawstwo krajowe**

*New rules for the liability of collective entities for acts prohibited  
under the pain of penalty as an example of the impact of European  
Union legislation on national legislation*

**Abstrakt**

Odpowiedzialność *podmiotów zbiorowych* za popełnione czyny zabronione, jest istotnym komponentem mechanizmu przeciwdziałania i zwalczania przestępczości gospodarczej i skarbowej. Nie ulega zatem wątpliwości, iż wdrożenie i uruchomienie skutecznego systemu wykrywania i zwalczania nadużyć, których dopuszczają się podmioty zbiorowe, winno stanowić jedno z priorytetowych zadań realizowanych przez władze każdego państwa.

W Polsce stosowne regulacje istnieją już od kilkunastu lat, jednak pozostają całkowicie nieefektywne. Liczba spraw prowadzonych dotychczas wobec podmiotów zbiorowych jest niewielka, a wysokość nakładanych kar nieznacząca, co doprowadziło do wypaczenia koncepcji odpowiedzialności osób prawnych.

Odpowiedzią na istniejący stan rzeczy, mają stać się rewolucyjne rozwiązania przyjęte w projekcie nowej *ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary*, przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

Nowa ustawa ma stać się skutecznym i efektywnym narzędziem w walce z przestępczością gospodarczą i skarbową, wskutek wdrożenia

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

szeregu dyrektyw Parlamentu Europejskiego i Rady oraz dostosowania przepisów krajowych do zaleceń Rady Europy oraz grupy G20.

Znowelizowane zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, stanowią przy tym przykład oddziaływania ustawodawstwa wspólnoty na ustawodawstwo jej państwa członkowskiego.

**Słowa kluczowe:**

odpowiedzialność podmiotów zbiorowych, nowelizacja przepisów

**Abstract**

The liability of collective entities for acts prohibited is an essential component of the mechanism for counteracting and combating economic and fiscal crime. There is no doubt, therefore, that the implementation and launch of an effective system for detecting and combating the abuse of collective entities should be one of the priority tasks to be carried out by the authorities of each state.

In Poland, appropriate regulations are existing for more than ten years, but they remain completely ineffective. The number of cases conducted so far towards collective entities is small, and the amount of penalties imposed is insignificant, which led to a distortion of the concept of legal persons' liability.

The answer to the existing state of affairs is to become revolutionary solutions adopted in the draft of the new *act on the liability of collective entities for acts prohibited under the pain of penalty* prepared by the Ministry of Justice.

The new law is to become an effective tool in the fight against economic and fiscal crime, implementing a number of European Parliament and Council Directives and adapting national regulations to the recommendations of the Council of Europe and the G20 Group.

The amended principles of collective entities' liability for prohibited acts are an example of the impact of community legislation on the legislation of its Member State.

**Key words:**

liability of collective entities, amendment of regulations

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

## 1. Wprowadzenie - charakterystyka prawa Unii Europejskiej

Unia Europejska jest wspólnotą państw członkowskich funkcjonującą w oparciu o rozbudowany system norm prawnych. Jej struktury stanowią bowiem przestrzeń prawną, w której współistnieją normy o złożonym i zróżnicowanym charakterze tak krajowym, unijnym jak i międzynarodowym. Wyjątkowy charakter tego porządku prawnego oddaje fakt, że z jednej strony prawo Unii Europejskiej, analogicznie jak prawo międzynarodowe, reguluje stosunki między państwami członkowskimi, z drugiej zaś strony, jego podmiotami są także osoby fizyczne, organizacje, korporacje czy zrzeszenia, co jest cechą charakterystyczną dla systemów prawa wewnętrznego<sup>1</sup>.

Prawo Unii Europejskiej zapewnia swoim instytucjom i organom niezależność od państw członkowskich, moc ustanawiania aktów prawnych wiążących te państwa oraz nadzorowania ich wykonania przez państwa członkowskie. Poprzez wstąpienie w struktury Unii Europejskiej porządek prawny każdego z jej państw członkowskich został zatem wzbogacony o swoisty dualizm stosowania prawa. Na mocy traktatów akcesyjnych państwa członkowskie zobowiązały się bowiem do stosowania, obok prawa krajowego, również prawa wspólnoty do której przystąpiły, w tym transpozycji norm, które zostaną ustanowione w przyszłości<sup>2</sup>.

W Polsce zasadnicze znaczenie dla stosowania prawa Unii Europejskiej ma art. 91 ust. 3 Konstytucji<sup>3</sup>, w którym stwierdza się, że „jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”. Artykuł ten formułuje zatem dwie kluczowe zasady stosowania prawa

---

<sup>1</sup> D. Kornobis-Romanowska, *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiędzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE*, Warszawa 2018, wyd. 1, System Informacji Prawnej Legalis, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrrga3tema&tcid=mjxw62zogi3damrrga3tema&rowIndex=-1>, dostęp: 13.05.2019 r.

<sup>2</sup> A. Wróbel (red.), *Cechy dyrektywy [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005, System Informacji Prawnej Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369145386/29>, dostęp: 13.05.2019 r.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

unijnego przez krajowe organy: zasadę bezpośredniości stosowania prawa wspólnotowego i zasadę jego prymatu nad prawem krajowym<sup>4</sup>.

Na porządek prawny Unii Europejskiej składa się pierwotne i wtórne (pochodne) prawo wspólnotowe. Za pierwotne prawo wspólnotowe uznaje się przy tym prawo ustanowione przez państwa członkowskie w drodze umów międzynarodowych, zaś prawem pochodnym jest prawo stanowione przez organy wspólnoty na podstawie i w granicach wyznaczonych przez jej prawo pierwotne. Dodatkowo całość tego systemu jest uzupełniana orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (dalej jako: ETS), który został powołany w celu kontrolowania przestrzegania oraz dokonywania wykładni prawa wspólnotowego<sup>5</sup>.

Do aktów prawa pierwotnego zalicza się przede wszystkim traktaty wraz z towarzyszącymi im załącznikami i protokołami oraz wszelkie kolejne traktaty nowelizujące oraz traktaty o przystąpieniu nowych państw<sup>6</sup>. Do aktów wspólnotowego prawa wtórnego, służących wykonywaniu kompetencji Unii, zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>7</sup> należy zaliczyć rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

Rozporządzenie jest aktem o zasięgu ogólnym - wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w każdym państwie członkowskim. Cecha bezpośredniości obowiązywania rozporządzeń oznacza przy tym, że są one wiążące już z chwilą ich wejścia w życie, przez co stają się częścią krajowych systemów prawnych bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek czynności transpozycyjnych, wywierając bezpośrednie skutki w stosunku do jednostek<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> R. Robiński, *Wpływ prawa Unii Europejskiej na prawo Polskie na przykładzie Leasingu*, [http://www.darmowapomoc.com.pl/art/1417/wplyw\\_prawa\\_unii\\_europejskiej\\_na\\_prawo\\_polskie\\_na\\_przykladzie\\_leasingu.html](http://www.darmowapomoc.com.pl/art/1417/wplyw_prawa_unii_europejskiej_na_prawo_polskie_na_przykladzie_leasingu.html), dostęp: 14.05.2019 r.

<sup>5</sup> A. Wróbel (red.), *Cechy dyrektywy...*, *op. cit.*

<sup>6</sup> Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej (M. P. z 2004 r. Nr 20, poz. 359).

<sup>7</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).

<sup>8</sup> B. Kurcz, *Pojęcie dyrektywy w prawie wspólnotowym [w:] Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

Zasadniczo rozporządzenia mają taką samą moc obowiązującą we wszystkich państwach członkowskich i są zintegrowane z systemami prawnymi państw członkowskich. Na marginesie warto jednak wspomnieć, że fakt bezpośredniego obowiązywania przez rozporządzenia wspólnotowe nie zwalnia państw członkowskich z obowiązku podjęcia odpowiednich środków w celu zapewnienia swoim obywatelom możliwości korzystania z uprawnień określonych w rozporządzeniach, jeżeli zachodzi taka konieczność bądź podobny obowiązek wynika z treści samego rozporządzenia<sup>9</sup>.

Odmienne jak w przypadku rozporządzeń, warunkiem związania podmiotów przepisami dyrektywy jest jej wdrożenie do krajowego porządku prawnego. Dyrektywy skierowane są do bowiem do określonych państw członkowskich, wskazując cel, który powinien zostać osiągnięty w wyznaczonym terminie. W przeciwieństwie do rozporządzenia, moc wiążąca dyrektywy jest zatem ograniczona zarówno pod względem podmiotowym, ponieważ wiąże jedynie państwa będące jej adresatem, jak i pod względem przedmiotowym, ponieważ wiąże te państwa tylko w zakresie rezultatu, który ma zostać osiągnięty w określonym czasie<sup>10</sup>.

Jak wynika z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa członkowskie są obowiązane do wykonania dyrektywy w drodze ustanowienia przepisów prawa wewnętrznego, przy czym wybór metody i sposobu realizacji tego zadania leży wyłącznie w ich gestii. Z uwagi na przyjęty sposób wdrożenia przepisów dyrektyw unijnych, są one często nazywane pośrednim lub dwufazowym instrumentem stanowienia prawa wspólnotowego<sup>11</sup>. W literaturze akcentuje się, że taka konstrukcja dyrektywy „odzwierciedla typowy dla wspólnoty europejskiej kompromis między interesem wspólnotowym polegającym na zapewnieniu stanowienia prawa o względnie jednolitej i jednorodnej treści, a interesem państw członkowskich polegającym na

---

2004, System Informacji Prawnej Lex,  
<https://sip.lex.pl/#/monograph/369151287/7>, dostęp: 13.05.2019 r.

<sup>9</sup> A. Wróbel (red.), *Cechy dyrektywy...*, *op. cit.*

<sup>10</sup> B. Kurcz, *Pojęcie dyrektywy...*, *op. cit.*

<sup>11</sup> A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1 (13)/2013.

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

uwzględnianiu i poszanowaniu ich odrębności i specyfiki w każdym aspekcie, nie tylko w aspekcie kultury prawnej”<sup>12</sup>.

Wśród innych aktów prawa Unii Europejskiej wymienić należy decyzje, które wiążą swoich adresatów, oraz zalecenia i opinie, które nie mają mocy wiążącej. Decyzje wydawane przez organy Unii Europejskiej wiążą określonych adresatów w sposób indywidualny i konkretny, określając tryb i środki urzeczywistnienia zawartego w nich nakazu bądź zakazu. Opinie i zalecenia są z kolei niewiążące prawnie, co oznacza, że nie jest dopuszczalne nakładanie w tej formie obowiązków na osoby trzecie<sup>13</sup>.

Zalecenia i opinie stanowią formę wyrażenia stanowiska przez organy Unii oraz proponowania lub formułowania postulatów, co do zachowania się adresatów tych aktów. Zalecenia nie posiadają mocy prawnie wiążącej, zatem z prawnego punktu widzenia ich realizacja zależy zasadniczo od uznania adresatów. Mają one na celu oddziaływanie na Unię i jej państwa członkowskie w procesie realizacji zadań wytyczonych przez traktaty założycielskie<sup>14</sup>.

Częścią prawa Unii Europejskiej są ponadto akty z zakresu wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólne strategie, wspólne działania oraz wspólne stanowiska współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, takie jak konwencje, wspólne stanowiska czy decyzje ramowe. Zasadniczo wskazane akty nie mają wiążącego charakteru i zaliczane są do kategorii prawa miękkiego. Poprzez ich przyjmowanie instytucje Unii Europejskiej mają jednak na celu wywołanie określonych skutków prawnych bądź efektów o charakterze politycznym<sup>15</sup>.

## **2. Implementacja prawa Unii Europejskiej do porządku krajowego**

Z uwagi na charakter aktów prawa Unii Europejskiej, w krajach członkowskich wspólnoty prawo to jest stosowane dwojako, w sposób

---

<sup>12</sup> A. Wróbel (red.), *Cechy dyrektywy...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> A. Kalisz, *Prawo stanowione przez organy i instytucje Wspólnot Europejskich [w:] Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2017, System Informacji Prawnej Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369159964/6>, dostęp 17.05.2019 r.

<sup>14</sup> A. Wróbel (red.), *Cechy dyrektywy...*, *op. cit.*

<sup>15</sup> Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej..., *op. cit.*

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

pośredni jak i bezpośredni. Bezpośrednie stosowanie prawa Unii Europejskiej następuje wtedy, gdy organy państwowe podejmują swoje rozstrzygnięcia bezpośrednio w oparciu o obowiązujące normy tego prawa, bez konieczności wydawania w tym celu przepisów krajowych. Bezpośrednie stosowanie prawa unijnego jest zatem konsekwencją jego bezpośredniego obowiązywania dla organów państw członkowskich. Organy te są obowiązane opierać swoje działania na normach prawa Unii Europejskiej, obok norm prawa krajowego. Co więcej, bezpośrednie stosowanie prawa unijnego może polegać na obowiązku powstrzymania się przez organy państwowe od podejmowania pewnych działań, jeśli pewne dziedziny należą do wyłącznych kompetencji Unii Europejskiej<sup>16</sup>.

Częściej wykorzystywaną formą stosowania prawa unijnego jest jednak sposób pośredni, występujący wtedy, gdy organy państwowe wydają swoje decyzje lub orzeczenia na podstawie norm prawa krajowego, ukształtowanych w oparciu o prawo Unii Europejskiej. Wówczas dochodzi do dwustopniowego tworzenia prawa polegającego na stanowieniu norm na poziomie unijnym i ich implementacji do krajowego porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich<sup>17</sup>.

Zagadnienie implementacji prawa Unii Europejskiej ma doniosłe znaczenie w kontekście stanowienia, wdrażania i funkcjonowania zbliżonych norm prawnych we wszystkich krajach uczestniczących we wspólnocie. Zasadniczym jej celem dla wszystkich państw członkowskich jest zapewnienie harmonizacji prawa w ramach Unii Europejskiej oraz zapewnienie pełnej skuteczności i efektywności prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Zbliżenie norm prawnych służyć ma przy tym usunięciu przeszkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, będących albo samoistnym rezultatem uregulowań prawnych państw członkowskich, albo rezultatem różnic w uregulowaniach poszczególnych państw członkowskich, poprzez zastąpienie tych uregulowań nowymi, odpowiadającymi wymaganiom prawa wspólnotowego, przepisami prawa wewnętrznego państw członkowskich<sup>18</sup>.

W doktrynie prawa Unii Europejskiej podkreśla się, że pierwszoplanową rolę w procesach, których celem jest zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich, odgrywają dyrektywy. Dyrektywa

---

<sup>16</sup> R. Robiński, *Wpływ prawa Unii Europejskiej...*, *op. cit.*

<sup>17</sup> A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw...*, *op. cit.*

<sup>18</sup> A. Wróbel (red.), *Cechy dyrektywy...*, *op. cit.*

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

jest bowiem zbiorem norm prawnych obrazującym rezultat, jaki ma być osiągnięty przez państwa członkowskie, a realizacja tego rezultatu dokonywana jest przez państwa członkowskie poprzez podejmowanie działań o charakterze implementacyjnym<sup>19</sup>. Dyrektywy pełnią przy tym doniosłą funkcję w procesie harmonizacji porządków prawnych państw Unii Europejskiej z uwagi na fakt, iż pozwalają na wprowadzanie jednolitych rozwiązań prawnych na terenie państw o różnych tradycjach czy kulturach prawnych. Przejawia się to w swobodzie doboru przez państwo członkowskie środków implementacyjnych mających na celu zapewnienie skuteczności przepisom dyrektyw w krajowym porządku prawnym<sup>20</sup>.

Proces implementacji prawa wspólnotowego do porządków prawnych państw członkowskich powinien być podporządkowany dwóm głównym zasadom: zasadzie efektywności i zasadzie asymilacji. Zgodnie z pierwszą z nich państwa członkowskie zobowiązane są wykonywać prawo unijne w taki sposób, aby efektywność jego stosowania była taka sama jak efektywność stosowania prawa krajowego. Druga wymaga, aby państwa członkowskie podejmowały środki i działania, które zapewnią aktom i roszczeniom wynikającym z prawa unijnego ochronę nie mniej korzystną niż ta, która jest zapewniana analogicznym roszczeniom i aktom wynikającym z prawa krajowego. Zasada asymilacji w szczególności odnosi się przy tym do rozporządzeń. Ich normy z natury muszą być bowiem traktowane pod względem materialnym i proceduralnym tak, jak normy prawa krajowego, chyba że same stanowią inaczej<sup>21</sup>.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się szereg metod służących zbliżaniu ustawodawstwa wspólnotowego z ustawodawstwem państw członkowskich. Wybór zakresu harmonizacji opiera się przy tym o cele jakie mają zostać osiągnięte implementacją dyrektywy, charakter i specyfikę regulowanej materii czy okoliczności w jakich dyrektywa jest przyjmowana. To jak dalece następuje zbliżenie prawa państwa członkowskiego, zależy przy tym od stopnia szczegółowości dyrektywy

---

<sup>19</sup> A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw...*, *op. cit.*

<sup>20</sup> B. Kurcz, *Pojęcie dyrektywy...*, *op. cit.*

<sup>21</sup> P. Sylwestrzak, *Transpozycja prawa unijnego do polskiego porządku prawnego na przykładzie prawa ochrony środowiska*, Wrocław 2010 r., niepubl., <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/35566/001.pdf>, dostęp: 27.05.2019 r.

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

oraz od tego, ile swobody jej treść pozostawia ustawodawcom krajowym<sup>22</sup>.

Należy mieć przy tym na względzie, że samo uchwalanie prawa krajowego, wykonującego przepisy dyrektywy nie jest jeszcze wystarczające dla zapewnienia skuteczności przepisom dyrektyw Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym. W literaturze przedmiotu podnosi się bowiem, że dla zapewnienia omawianej skuteczności potrzebne są również dodatkowe działania państwa o charakterze praktycznym, w tym w szczególności wydawanie aktów wewnętrznie obowiązujących oraz czynności związane z nadzorem i kontrolą administracyjną<sup>23</sup>.

### **3. Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary**

Implementacja dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego ma doniosłe znaczenie dla ustroju, źródeł prawa czy systemu prawnego danego państwa członkowskiego. Niewątpliwie zjawisko to wywiera bowiem znaczący wpływ na rolę i zadania władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej, wyraźnie oddziałując na ustawodawstwo państw członkowskich i kształtując funkcjonujące w nich normy prawne<sup>24</sup>.

Za przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na prawo polskie może posłużyć procedowany obecnie projekt nowelizacji ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, zgłoszony przez Ministerstwo Sprawiedliwości<sup>25</sup>. Przygotowana nowelizacja stanowi bowiem zbiór unormowań dostosowujących niewydajne polskie przepisy do standardów funkcjonujących w większości państw Unii Europejskiej,

---

<sup>22</sup> B. Kurcz, *Pojęcie dyrektywy...*, *op. cit.*

<sup>23</sup> P. Sylwestrzak, *Transpozycja prawa unijnego...*, *op. cit.*

<sup>24</sup> *Ibidem.*

<sup>25</sup> Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, nr UD74 (dalej jako: Projekt nowelizacji), <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2359,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-odpowiedzialnosci-podmiotow-zbiorowych-za-czyn.html>, dostęp: 27.05.2019 r.

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

zaprojektowanych w oparciu o zalecenia Rady Europy, Unii Europejskiej i instytucji międzynarodowych<sup>26</sup>.

W uzasadnieniu projektu przedmiotowej ustawy wskazano, że przyjęte w niej rozwiązania mają na celu zwiększenie znikomej dotychczas efektywności narzędzi służących do wymierzenia sankcji podmiotom zbiorowym, będących przedmiotem szerokiej krytyki. Dążenie do wypracowania efektywnych mechanizmów odnoszących się do odpowiedzialności podmiotów zbiorowych ma przy tym doniosłe znaczenie „z uwagi na zobowiązania międzynarodowe wynikające z wiążących Polskę instrumentów prawnych Unii Europejskiej, Rady Europy i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD). Instrumenty te, niezależnie od szczegółowego merytorycznego zakresu każdego z nich, przewidują obowiązek wprowadzenia sprawnie funkcjonującego systemu odpowiedzialności osób prawnych i zapewnienia, by osoby prawne podlegały skutecznym i odstrasżającym sankcjom, proporcjonalnym do wagi popełnionych przestępstw”<sup>27</sup>.

Na konieczność zapewnienia w Polsce skutecznego wykrywania i sankcjonowania przestępstw popełnianych przez podmioty zbiorowe wskazywano również w deklaracji liderów przyjętej na szczycie w Hamburgu 8 lipca 2017 r. przez grupę G20, której członkiem jest Unia Europejska. W dokumencie tym podkreślano, że „państwa powinny stworzyć skuteczny mechanizm odpowiedzialności podmiotów za przestępstwa korupcyjne zarówno o charakterze krajowym jak i międzynarodowym”<sup>28</sup>. Odpowiedzialność podmiotów zbiorowych powinna przy tym m.in.: „obejmować wszystkie formy jednostek organizacyjnych, które mogą być podmiotem praw i obowiązków, nie powinna być zastrzeżona tylko do tych sytuacji, w których osoba fizyczna będąca sprawcą jest ścigana lub oskarżona, nie powinna być zawężona tylko do sytuacji, w których przestępstwo popełnił członek

---

<sup>26</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, nr UD74, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/fo-rm/r2359,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-odpowiedzialnosci-podmiotow-zbiorowych-za-czyn.html>, dostęp: 27.05.2019 r.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Załącznik do deklaracji liderów G20: Najwyższe standardy G20 dotyczące odpowiedzialności osób prawnych za korupcję, Hamburg 2017 r., omówienie przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości, [http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/133169,25,ms-bezpieczenstwo-dla-polakow-ochrona-przed-nieuczciwymi-firmami-\(komunikat\)](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/133169,25,ms-bezpieczenstwo-dla-polakow-ochrona-przed-nieuczciwymi-firmami-(komunikat)), dostęp: 27.05.2019 r.

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

wyższej kadry kierowniczej podmiotu zbiorowego, a w ramach odpowiedzialności powinny być przewidziane skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje<sup>29</sup>.

W konsekwencji, dostrzegając realną potrzebę zmiany istniejących przepisów i konieczność dostosowania polskiego ustawodawstwa do obowiązujących Polskę standardów, przygotowana nowelizacja wprowadza rewolucyjne zmiany w zakresie odpowiedzialności podmiotów zbiorowych, wdrażają szereg dyrektyw unijnych, w tym:

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne (Dz. Urz. UE L 328 z 06.12.2008, str. 28),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011r. w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, zastępującą decyzję ramową Rady 2002/629/WSiSW (Dz. Urz. UE L 101 z 15.04.2011, str. 1),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/93/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie zwalczania niegodziwego traktowania w celach seksualnych i wykorzystywania seksualnego dzieci oraz pornografii dziecięcej, zastępującą decyzję ramową Rady 2004/68/WSiSW (Dz. Urz. UE L 335 z 17.12.2011, str. 1),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/40/UE z dnia 12 sierpnia 2013 r. dotyczącą ataków na systemy informatyczne i zastępującą decyzję ramową Rady 2005/222/WSiSW (Dz. Urz. UE L 218 z 14.08.2013, str. 8),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/57/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie sankcji karnych za nadużycia na rynku(dyrektywa w sprawie nadużyć na rynku) (Dz. Urz. UE L 173 z 12.06.2014, str. 179),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/62/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie prawnokarnych środków ochrony euro i innych walut przed fałszowaniem, zastępującą decyzję ramową

---

<sup>29</sup> *Ibidem.*

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

Rady 2000/383/WSiSW (Dz. Urz. UE L 151 z 21.05.2014, str. 1),

- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2017/541/UE z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującą decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającą decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz. Urz. UE L88 z 31.03.2017, str. 6-21),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2017/1371/UE z dnia 5 lipca 2017 r. w sprawie zwalczania za pośrednictwem prawa karnego nadużyć na szkodę interesów finansowych Unii (Dz. Urz. UE L 198 z 28.07.2017, str. 29).

Wskutek wdrożenia przepisów unijnych, nowa ustawa rozszerza zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych wskazując, że podmioty te będą ponosiły odpowiedzialność za każdy czyn zabroniony przez ustawę pod groźbą kary jako przestępstwo lub przestępstwo skarbowe<sup>30</sup>. Mając na uwadze, że aktualnie obowiązująca ustawa, określa zamknięty katalog przestępstw i przestępstw skarbowych, za które odpowiedzialność może ponieść podmiot zbiorowy, zakres wskazany w nowelizacji jest nieporównywalnie szeroki<sup>31</sup>.

Równie istotną zmianą jest przyjęcie, że podmiot zbiorowy będzie ponosił odpowiedzialność nie tylko za działania własnych organów, realizowane poprzez ich działania lub zaniechania, ale również umyślne działania ich członków realizowane w tożsamy sposób. Co przy tym istotne, podmiot zbiorowy odpowie wyłącznie za czyn zabroniony, którego znamiona zostały wyczerpane przez działanie lub zaniechanie pozostające bezpośrednio w związku z prowadzoną przez ten podmiot działalnością<sup>32</sup>.

Nowa ustawa przewiduje ponadto, że podmiot będzie podlegał odpowiedzialności za czyn zabroniony również wtedy, gdy w sprawie zajdzie okoliczność wyłączająca odpowiedzialność karną sprawcy czynu zabronionego, a także w razie śmierci sprawcy, umorzenia postępowania z powodu niewykrycia sprawcy czy w przypadku zawieszenia

---

<sup>30</sup> Art. 2 pkt 2 Projektu nowelizacji.

<sup>31</sup> Art. 16 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 628, dalej jako: u.o.p.z.).

<sup>32</sup> Art. 5 Projektu nowelizacji.

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

postępowania w sprawie, w której nie można ująć oskarżonego lub oskarżony nie może brać udziału w postępowaniu z powodu choroby psychicznej lub innej ciężkiej choroby<sup>33</sup>.

Co istotne, nowelizacja zakłada rezygnację z wymogu uprzedniego uzyskiwania wyroku skazującego osobę fizyczną, w celu pociągnięcia do odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, jak miało to miejsce na gruncie dotychczasowej ustawy<sup>34</sup>. Zmiana w tym zakresie jest zgodna z otrzymywanymi przez Polskę rekomendacjami grupy G20. W załączniku do Deklaracji Liderów G20 przyjętej na szczycie w Hamburgu 8 lipca 2017 r. wskazano bowiem, że „odpowiedzialność podmiotów nie powinna być zastrzeżona tylko do tych sytuacji, w których osoba fizyczna będąca sprawcą jest ścigana lub oskarżona”<sup>35</sup>.

W nowelizacji przyjęto ponadto nową zasadę wymierzania kary. Mianowicie, odstąpiono od dotychczasowej zasady wymierzania kary w określonej wysokości, limitowanej kwotą stanowiącą procent przychodów podmiotu<sup>36</sup>, wskazując kwotowy zakres przewidywanej kary, która może wynieść od 30 000 zł do 30 000 000 zł<sup>37</sup>.

Obok kary pieniężnej nowelizacja przyjmuje, że podmiot zbiorowy może zostać ukarany poprzez rozwiązanie albo nałożenie środka karnego<sup>38</sup>. Środkami orzekany wobec podmiotu mogą być przy tym m.in.: „przepadek mienia lub korzyści majątkowych albo ich równowartości, zakaz promocji lub reklamy prowadzonej działalności, wytwarzanych lub sprzedawanych wyrobów, świadczonych usług lub udzielanych świadczeń, zakaz prowadzenia działalności gospodarczej określonego rodzaju, zakaz korzystania z dotacji, subwencji lub innych form wsparcia finansowego ze środków publicznych, zakaz korzystania z pomocy organizacji międzynarodowych, których Rzeczpospolita Polska jest członkiem, zakaz ubiegania się o zamówienia publiczne, obowiązek zwrotu na rzecz Skarbu Państwa równowartości wsparcia finansowego środkami publicznymi, otrzymanego od chwili popełnienia czynu zabronionego do chwili wydania orzeczenia w sprawie

---

<sup>33</sup> Art. 7 ust. 1 Projektu nowelizacji.

<sup>34</sup> Art. 4 u.o.p.z.

<sup>35</sup> Załącznik do deklaracji liderów G20: Najwyższe standardy G20 dotyczące odpowiedzialności osób prawnych za korupcję..., *op. cit.*

<sup>36</sup> Art. 7 u.o.p.z.

<sup>37</sup> Art. 17 ust. 1 Projektu nowelizacji.

<sup>38</sup> Art. 15 pkt 2 Projektu nowelizacji.

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

odpowiedzialności podmiotu zbiorowego, obowiązek naprawienia szkody lub zadośćuczynienia za doznaną krzywdę czy też nawiązka”<sup>39</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że przynależność do struktury ponadpaństwowej wiąże się z częściowym ograniczeniem samostanowienia państwa, jako indywidualnej i niezależnej jednostki, na rzecz asymilacji ze wspólnotą. Wraz ze wstąpieniem do Unii Europejskiej każde z jej państw członkowskich zyskuje przymiot członka wspólnoty i zostaje związane wynikającymi z tej przynależności zobowiązaniami. Wskutek wstąpienia do Unii Europejskiej na mocy traktatów akcesyjnych, każde z państw członkowskich, w tym Polska, zobowiązało się do stosowania, obok prawa krajowego, również prawa wspólnoty do której przystąpiły, w tym transpozycji norm, które zostaną ustanowione w przyszłości<sup>40</sup>. Przyjmując status członka wspólnoty każde z państw członkowskich przyjęło na siebie obowiązek współtworzenia, implementacji i przestrzegania prawa wspólnotowego, w tym harmonizowania ustawodawstwa rodzimego z ustawodawstwem Unii Europejskiej.

Skutkiem przyjęcia w Polsce dualizmu ustawodawczego, wynikającego z przynależności do wspólnoty europejskiej, jest wyraźne oddziaływanie legislacji organów unijnych na przepisy prawa w Polsce, którego przykładem może być przygotowywany projekt nowelizacji zasad odpowiedzialności podmiotów zbiorowych. Nie ulega przy tym wątpliwości, iż 15 letnie członkostwo Polski w Unii Europejskiej pozwoliło na znaczne zharmonizowanie ustawodawstwa krajowego z ustawodawstwem Unii Europejskiej, a proces ten będzie ulegał dalszemu pogłębieniu, wraz z upływem czasu.

#### Bibliografia

##### Literatura:

Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2017, System Informacji Prawnej Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369159964/6>;

---

<sup>39</sup> Art. 16 Projektu nowelizacji.

<sup>40</sup> A. Wróbel (red.), *Cechy dyrektywy...*, *op. cit.*

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

Kornobis-Romanowska D., *Pewność prawa w Unii Europejskiej. Pomiędzy autonomią jednostki a skutecznością prawa UE*, Warszawa 2018, wyd. 1, System Informacji Prawnej

Legalis, <https://sip.legalis.pl/documentview.seam?documentId=mjxw62zogi3damrrga3tema&tcid=mjxw62zogi3damrrga3tema&rowIndex=-1>;

Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa 2004, System Informacji Prawnej Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369151287/7>;

Robiński R., *Wpływ prawa Unii Europejskiej na prawo Polskie na przykładzie Leasingu*, [http://www.darmowapomoc.com.pl/art/1417/wplyw\\_prawa\\_unii\\_europejskiej\\_na\\_a\\_prawo\\_polskie\\_na\\_przykladzie\\_leasingu.html](http://www.darmowapomoc.com.pl/art/1417/wplyw_prawa_unii_europejskiej_na_a_prawo_polskie_na_przykladzie_leasingu.html);

Sylwestrzak P., *Transpozycja prawa unijnego do polskiego porządku prawnego na przykładzie prawa ochrony środowiska*, Wrocław 2010, niepubl., <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/35566/001.pdf>;

Trubalski A., *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 1 (13)/2013.

Wróbel A. (red.), *Cechy dyrektywy [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2005, System Informacji Prawnej Lex, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369145386/29>.

### **Akty prawne:**

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.);

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.);

Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 628).

### **Dokumenty źródłowe:**

Ogłoszenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie stosowania prawa Unii Europejskiej (M. P. z 2004 r. Nr 20, poz. 359);

Załącznik do deklaracji liderów G20 Najwyższe standardy G20 dotyczące odpowiedzialności osób prawnych za korupcję, Hamburg 2017 r., omówienie przygotowane przez Ministerstwo Sprawiedliwości.

I. Domagała: *Nowe zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przykład oddziaływania ustawodawstwa Unii Europejskiej na ustawodawstwo krajowe*

[http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/133169,25,ms-bezpieczenstwo-dla-polakow-ochrona-przed-nieuczciwymi-firmami-\(komunikat\);](http://centrumprasowe.pap.pl/cp/pl/news/info/133169,25,ms-bezpieczenstwo-dla-polakow-ochrona-przed-nieuczciwymi-firmami-(komunikat);)

Projekt ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, nr UD74 wraz z uzasadnieniem, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2359,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-odpowiedzialnosci-podmiotow-zbiorowych-za-czyn.html>.

**Mikołaj Domagała**

ORCID: 0000-0001-7207-1009

Uniwersytet Opolski

## **Prawodawstwo unijne a wdrożenie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych**

*EU legislation and the large-scale implementation of autonomous vehicles*

### **Abstrakt**

Współczesna mobilność znajduje się na rozdrożu. Przekracza cyfrową granicę, pozwalając pojazdom komunikować się między sobą, z innymi użytkownikami dróg oraz z elementami infrastruktury drogowej. Pojazdy autonomiczne wpływają na wiele aspektów naszego życia, kształtując przyszłość transportu drogowego. Unijny ustawodawca zdając sobie sprawę z istoty problemu, przyjmuje kolejne rezolucje, projekty dyrektyw czy rozporządzeń, które powinny ostatecznie rozwiązać wątpliwości narastające wokół pojazdów samojezdnych. Dlatego polskiemu ustawodawcy przyjedzie niebawem zmierzyć się z implementacją szeregu uregulowań pozwalających poruszać się po naszych drogach pojazdom w pełni zautomatyzowanym.

### **Słowa kluczowe:**

pojazd autonomiczny, prawo Unii Europejskiej, nowe technologie

### **Abstract**

Nowadays, mobility is at a crossroads. Exceeds the digital border, allowing vehicles to communicate with each other, with other road users and with elements of road infrastructure. Autonomous vehicles affect many aspects of our lives, shaping the future of road transport. The EU legislator, realizing the essence of the problem, adopts subsequent resolutions, draft of directives or ordinances, which should eventually dispel the doubts about autonomous vehicles. Therefore the Polish

legislator will soon come to the need of implementation of a number of regulations that allow the fully automated vehicles to move our roads.

**Key words:**

autonomous vehicle, European Union law, new technologies

## 1. Zarys problematyki

Komisja Europejska w komunikacie z dnia 30 listopada 2016 r.<sup>1</sup> zwraca uwagę na rosnące znaczenie innowacji technologicznych oraz nowoczesnych modeli biznesowych wywierających znaczący wpływ na nieznaną dotąd usługi w zakresie mobilności. Zarazem w informacji podkreśla się konieczność zwiększenia bezpieczeństwa, efektywności i trwałości transportu. Faktem jest, że współcześnie to technologie cyfrowe stwarzają możliwości oraz wzmagają proces przemian w zakresie transportu. Wymiana danych pomiędzy poszczególnymi podmiotami rynku transportowego, przybierająca coraz szerszy zakres, pozwala regulować popyt i podaż w czasie rzeczywistym, co w efekcie prowadzi do efektywniejszego wykorzystania zasobów. Jednocześnie technologie cyfrowe wpływają na zmniejszenie błędów ludzkich, stanowiących najczęstszą przyczynę wypadków drogowych. Wykorzystanie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych powinno przyczynić się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa w ruchu drogowym, ograniczając liczbę wypadków spowodowanych błędem ludzkim, które obecnie stanowią nawet 95% wszystkich zdarzeń<sup>2</sup>.

Nowoczesne technologie z biegiem czasu doprowadzą do powstania złożonego systemu transportowego, integrującego poszczególne rodzaje transportu w jedną usługę mobilną, pozwalającą dokonywać sprawnego przewozu ludzi bądź towarów na indywidualnie obranych trasach. Komisja Europejska zwraca przy tym uwagę, że technologie pobudzają innowacje społeczne i zapewniają mobilność

---

<sup>1</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 listopada 2016 r., COM(2016) 766 final, „Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych - ważny krok w kierunku mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych”, s. 2.

<sup>2</sup> Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 12 grudnia 2016 r., COM(2016) 787 final, „Ratowanie życia: zwiększanie bezpieczeństwa samochodowego w UE”, s. 4.

wszystkim członkom społeczeństwa<sup>3</sup>, przy czym na rynku pojawiają się kolejne podmioty oraz formy tworzenia wartości. Za przykład może posłużyć gospodarka dzielenia się<sup>4</sup> oparta na systemach współdzielenia pojazdów takich jak *carsharing*<sup>5</sup>, *carpooling*<sup>6</sup> czy *platooning*<sup>7</sup>.

Podobnie w komunikacie z dnia 19 kwietnia 2016 r.<sup>8</sup> Komisja Europejska wskazała rozwój pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych jako temat priorytetowy w kontekście zwiększania konkurencyjności europejskiego przemysłu. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone w kolejnych dokumentach przygotowywanych przez Komisję, m.in. w dwóch komunikatach z dnia 17 maja 2018 r.<sup>9</sup> Autorzy

---

<sup>3</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 listopada 2016 r., COM(2016) 766 final, *op. cit.*, s. 2-3.

<sup>4</sup> Por. Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, „Słownik pojęć strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”, <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/strategia-rozwoju-transportu-do-2020-roku-z-perspektywa-do-2030-roku>, dostęp: 12.05.2019.

<sup>5</sup> Zob. J. Kęsek, M. Kościelniak, *System carsharing - nowe rozwiązanie w zakresie wykorzystania samochodu*, „Transport Miejski i Regionalny” 2008, nr 7/8, s. 47-50; A. Radzinski, *Transport zbiorowy oraz car sharing jako element systemu zrównoważonego transportu miejskiego w Kopenhadze*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 12, s. 18-26; M. Kubera, *Geneza i rozwój carsharingu w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2018, nr 31, s. 119-133.

<sup>6</sup> Zob. A. Mirek, *System carpoolingu w Polsce i na świecie*, „Transport Miejski i Regionalny” 2007, nr 2, s. 10-16; N.D. Chan, S.A. Shaheen, *Ridesharing in North America: Past, Present and Future*, „Transport Reviews” 2012, vol. 32, nr 1, s. 93-112; K. Zelga, *Carpooling - regulacje prawne oraz szanse rozwoju innowacyjnego trendu*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 18, s. 302.

<sup>7</sup> Zob. A. Orzeł, R. Duda, *Platooning - Opportunities and Threats in Transport Law* [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie. Logistyka w naukach o zarządzaniu. Część I*, R. Matwiejczuk, I. Pisz (red.), Łódź - Warszawa 2017, tom XVIII, zeszyt 8, s. 249-257; C. Bergenhem, H. Pettersson, E. Coelingh, C. Englund, S. Shladover, S. Tsugawa, *Overview of Platooning Systems*, „Proceedings of the 19th ITS World Congress”, Oct 22-26, Wiedeń 2012, s. 1-7; E. Coelingh, T. Robinson, E. Chan, *Operating Platoons On Public Motorways: An Introduction To The SARTRE Platooning Programme*, Gothenburg - Cambridge 2015, s. 1-11.

<sup>8</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 kwietnia 2016 r., COM(2016) 180 final, „Cyfryzacja europejskiego przemysłu. Pełne wykorzystanie możliwości jednolitego rynku cyfrowego”, s. 4-6, 13.

<sup>9</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 283 final, „Droga do zautomatyzowanej mobilności: strategia UE na rzecz mobilności w

dokumentu „Zrównoważona mobilność dla Europy: bezpieczna, połączona i ekologiczna” podkreślają, że nowe technologie drastycznie zmieniają krajobraz mobilności. Zakłócają one konwencjonalny przemysł transportowy, dostarczając nowych możliwości w formie postępowych usług w zakresie mobilności i nowych podmiotów, ale również stawiając wyzwania. Unia Europejska musi pozostać konkurencyjna w obliczu intensywnej konkurencji na świecie, a właśnie skuteczny system transportowy ma kluczowe znaczenie dla konkurencyjności całej Wspólnoty.

Samo pojęcie transportu ulega przekształceniu, a tradycyjne granice między pojazdem, infrastrukturą i użytkownikiem stają się coraz mniej wyraźne<sup>10</sup>. Współcześnie to nie środki transportu znajdują się w centrum uwagi, w dużej mierze z powodu zwiększonej łączności i automatyzacji, bowiem to użytkownik w coraz większym stopniu odgrywa znaczącą rolę w znacznie elastyczniejszym i bardziej zintegrowanym systemie mobilności. Technologie cyfrowe wymuszają zmiany, jednak pomagają także sprostać wyzwaniom, przed jakimi stoi obecny system mobilności. Dzięki pojazdom zautomatyzowanym oraz zaawansowanym systemom łączności pojazdy będą bezpieczniejsze, łatwiejsze do współdzielenia i bardziej dostępne dla wszystkich obywateli, w tym tych, którzy obecnie mają ograniczony dostęp do usług w zakresie mobilności, np. osób starszych i niepełnosprawnych<sup>11</sup>. Pojazdy te mogą zmniejszyć zagęszczenie ruchu, zwiększając zarazem efektywność energetyczną i poprawiając jakość powietrza, przyczyniając się do walki ze zmianą klimatu<sup>12</sup>.

---

przyszłości”; Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 293 final, „Zrównoważona mobilność dla Europy: bezpieczna, połączona i ekologiczna”.

<sup>10</sup> ERTRAC Working Group Connectivity and Automated Driving, „Automated Driving Roadmap”, 2017, [https://www.ertrac.org/uploads/images/ERTRAC\\_Automated\\_Driving\\_2017.pdf](https://www.ertrac.org/uploads/images/ERTRAC_Automated_Driving_2017.pdf), dostęp: 12.05.2019, s. 7-8.

<sup>11</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 293 final, *op. cit.*, s. 1-2.

<sup>12</sup> Por. m.in. EY, „Who's in the driving seat? How the rise of autonomous vehicles will transform the relationship between man and car”, 2015, [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-whos-in-the-driving-seat/\\$FILE/EY-whos-in-the-driving-seat.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-whos-in-the-driving-seat/$FILE/EY-whos-in-the-driving-seat.pdf), dostęp: 12.05.2019; KPMG, „The future of the car. Who's in the driving seat?”, 2015, <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/12/the-future-of-the-car->

Dlatego też Komisja Europejska słusznie stwierdza, że współcześnie mobilność przekracza nową granicę, a szereg zmian, które korzystają z postępów w zakresie rozwoju sztucznej inteligencji, umożliwiają zupełnie nowy poziom współpracy pomiędzy użytkownikami dróg, co potencjalnie może przynieść ogromne korzyści zarówno im, jak i całemu systemowi mobilności, w tym m.in. zwiększyć bezpieczeństwo, dostępność i zrównoważony charakter transportu.

Dostrzegamy, że mobilność autonomiczna może doprowadzić społeczeństwo do istotnych korzyści, jednocześnie stawiając przed nami szereg poważnych pytań. Konieczne jest bowiem zachowanie najwyższych standardów bezpieczeństwa i ochrony. Jako społeczeństwo będziemy zmuszeni stawić czoła nowym zagrożeniom, takim jak nadmierne poleganie na technologii i jej niewłaściwe wykorzystywanie<sup>13</sup>. Należy zająć się nowymi zagadnieniami, takimi jak poziom wsparcia infrastruktury dla pojazdów autonomicznych, sposoby interakcji pomiędzy infrastrukturą i pojazdami oraz kwestie etyczne związane z przeniesieniem na pojazdy odpowiedzialności za prowadzenie pojazdu. Ostatnie zagadnienie obejmuje oczekiwania co do tego, jak pojazd powinien zareagować w sytuacji, gdy nie można uniknąć wypadku, oraz kryteria stosowane przy określaniu decyzji podejmowanych przez pojazd. W związku z tym należy zadać sobie kluczowe pytanie, kto ponosi odpowiedzialność w razie zaistnienia wypadku z udziałem pojazdu autonomicznego.

Z technologicznego punktu widzenia obowiązujące w Unii Europejskiej prawodawstwo jest w pewnej mierze przygotowane do wprowadzenia na rynek pojazdów zautomatyzowanych. Zaktualizowane w 2018 r. prawo unijne<sup>14</sup> dotyczące homologacji pojazdów zapewnia

---

report.pdf, dostęp: 12.05.2019; KPMG, „Automobile insurance in the era of autonomous vehicles”, 2015,

<https://home.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2016/05/kpmg-automobile-insurance-in-era-autonomous.pdf>, dostęp: 12.05.2019; KPMG, „Autonomous Vehicles Readiness Index. Assessing countries' openness and preparedness for autonomous vehicles”, 2018,

<https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/nl/pdf/2018/sector/automotive/autonomous-vehicles-readiness-index.pdf>, dostęp: 12.05.2019.

<sup>13</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 283 final, *op. cit.*, s. 2.

<sup>14</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych

jednolitość rynku wewnętrznego pojazdów, gdzie państwa członkowskie nie mogą przyjmować krajowych przepisów pozostających w sprzeczności z unormowaniami na poziomie wspólnotowym. Jednocześnie w stosunku do stosowanych nowych technologii przewidziano specjalną procedurę wdrożeniową.

Poszczególne państwa członkowskie, w tym m.in. Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia czy Szwecja podejmują także szereg inicjatyw w zakresie testów pojazdów autonomicznych. Jednak z uwagi na konieczność lepszej koordynacji unormowań prawnych, deklaracją z Amsterdamu<sup>15</sup> państwa członkowskie podjęły decyzję o konieczności opracowania wspólnej europejskiej strategii w zakresie jazdy pojazdami zautomatyzowanymi.

Współcześnie coraz więcej państw decyduje się na udostępnianie producentom pojazdów zautomatyzowanych dróg publicznych w celu prowadzenia na nich prac badawczych w zakresie autonomizacji. Również w Polsce na podstawie przepisów ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych<sup>16</sup> stworzono ramy prawne celem umożliwienia testowania pojazdów autonomicznych. Wraz z wejściem w życie przywołanej regulacji w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym<sup>17</sup> dodano oddział odnoszący się do wykorzystania dróg na potrzeby prac badawczych nad pojazdami autonomicznymi.

## **2. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r.**

Przywołane powyżej twierdzenia znajdują swoje odzwierciedlenie w szeregu rezolucji Parlamentu Europejskiego, w tym m.in. w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r.

---

przeznaczonych do tych pojazdów, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 oraz uchylające dyrektywę 2007/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 151, str. 1).

<sup>15</sup> Declaration of Amsterdam: „Cooperation in the field of connected and automated driving”, 14-15 kwietnia 2016 r., <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/29/declaration-of-amsterdam-cooperation-in-the-field-of-connected-and-automated-driving>, dostęp: 12.05.2019.

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 317).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990).

zwierającej zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki<sup>18</sup>. W dokumencie stwierdzono, że wykorzystanie algorytmów sztucznej inteligencji wpłynie na wszystkie obszary transportu, zarówno indywidualnego, zbiorowego, jak i towarowego. Proces ten przyczyni się do rozwoju i upowszechnienia pojazdów autonomicznych, wywierając zarazem wpływ na reżim odpowiedzialności cywilnej.

Należy mieć przy tym na względzie, że im bardziej autonomiczne są roboty, tym w mniejszym stopniu można je traktować jako zwykłe narzędzia w rękach innych podmiotów, tj. producentów, operatorów, właścicieli czy użytkowników. Powyższe natomiast rodzi pytanie, czy standardowe przepisy dotyczące odpowiedzialności są wystarczające, czy też niezbędne staje się stworzenie nowych zasad i przepisów celem zapewnienia jasności co do odpowiedzialności prawnej poszczególnych podmiotów w zakresie odpowiedzialności za działania i zaniechanie działania przez roboty, w przypadku kiedy nie można prześledzić przyczyny i w efekcie przypisać odpowiedzialności konkretnemu podmiotowi, jak również w zakresie, czy można było uniknąć działań lub zaniechania działania przez robota, które przyniosły szkody<sup>19</sup>.

W rezolucji zwraca się zarazem uwagę na fakt, że w zakresie obowiązujących ram prawnych roboty nie mogą ponosić odpowiedzialności za działania lub zaniechanie działania skutkujące szkodą osób trzecich. Obowiązujące przepisy dotyczące odpowiedzialności dotyczą sytuacji, w których przyczynę przypadków działania lub zaniechania działania przez roboty można prześledzić i przypisać konkretnemu podmiotowi<sup>20</sup>, którym jest człowiek, a także w których podmiot ten mógł przewidzieć daną sytuację i zapobiec szkodliwemu działaniu robota<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)), P8\_TA(2017)0051.

<sup>19</sup> Część „Odpowiedzialność” rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r.

<sup>20</sup> Por. J.K. Gurney, *Sue my car not me: Products liability and accidents involving autonomous vehicles*, „University of Illinois Journal of Law, Technology and Policy”, nr 2/2013, s. 247-277.

<sup>21</sup> G.E. Marchand, R.A. Lindor, *The coming collision between autonomous vehicles and the liability system*, „Santa Clara Law Review”, nr 52/2012, s. 1321-1340.

Część rezolucji została wprost poświęcona zagadnieniom związanym z autonomicznymi środkami transportu, w tym także pojazdom autonomicznym<sup>22</sup>. Parlament Europejski wskazuje przy tym, że przemysł motoryzacyjny pilnie potrzebuje skutecznej unii i określonych na poziomie światowym zasad, które pozwoliłyby zapewnić transgraniczny rozwój pojazdów automatycznych i autonomicznych<sup>23</sup>, aby można było w pełni wykorzystać ich potencjał gospodarczy i czerpać korzyści z pozytywnych efektów trendów technologicznych. Co znamienne, Parlament dostrzega, że fragmentaryczne podejście regulacyjne może utrudnić wdrażanie autonomicznych systemów transportowych oraz zagraża konkurencyjności europejskiej<sup>24</sup>.

Unijny ustawodawca wymienia zarazem aspekty naszego życia, na które pojazdy autonomiczne wywrą szczególnie wpływ, tzn.: odpowiedzialność cywilna, bezpieczeństwo na drogach, szeroko rozumiane kwestie związane ze środowiskiem, dane, infrastruktura informatyczna oraz zatrudnienie<sup>25</sup>. Nie można jednak przy tym zapomnieć, że niezbędne okaże się poczynienie stosownych inwestycji w zakresie infrastruktury drogowej<sup>26</sup>, energetycznej oraz informacyjno-komunikacyjnej.

Zarazem w rezolucji zwrócono uwagę na zjawisko tzw. wykluczenia komunikacyjnego<sup>27</sup>, o którym wspominała już Komisja Europejska w komunikacie „Zrównoważona mobilność dla Europy: bezpieczna, połączona i ekologiczna”, wskazując, że pojazdy autonomiczne powinny stanowić dużą wartość dodaną dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się<sup>28</sup>, ponieważ umożliwiają one

---

<sup>22</sup> Część „Autonomiczne środki komunikacji”, lit. a) Pojazdy autonomiczne rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r.

<sup>23</sup> Por. L. Kornalewski, J. Malasek, *Autonomiczne systemy wsparcia transportu drogowego*, „Transport Miejski i Regionalny” 2014, nr 2, s. 4-11.

<sup>24</sup> Zob. motyw 25. rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r.

<sup>25</sup> Zob. motyw 27. rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r.

<sup>26</sup> Por. J. Malasek, *C-ITS - skoordynowany transport w inteligentnym mieście*, „Transport Miejski i Regionalny” 2017, nr 8, s. 11-17.

<sup>27</sup> Zob. szerzej M. Czenko, *Czy pojazdy autonomiczne będą przeciwdziałać wykluczeniu komunikacyjnemu? Analiza prawna [w:] Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, K. Kokocińska, J. Kola (red.), Warszawa 2019.

<sup>28</sup> Zob. motyw 29. rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r.

tym osobom skuteczniejsze samodzielne uczestnictwo w transporcie drogowym, a tym samym ułatwiają ich życie codzienne.

Autorzy rezolucji w części zatytułowanej „Odpowiedzialność” podkreślają, iż rozwiązaniem złożonego problemu, jakim jest ustalenie odpowiedzialności za szkody spowodowane przez roboty autonomiczne, może być ubezpieczenie obowiązkowe, na wzór ubezpieczeń samochodowych. System taki mógłby zostać uzupełniony funduszem<sup>29</sup>, aby możliwe było naprawienie szkody w przypadkach, które nie są objęte ubezpieczeniem<sup>30</sup>.

### **3. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2017 r.**

Kolejnym dokumentem poddanym analizie prawnej w niniejszym artykule jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie terminów przedawnienia odnoszących się do wypadków drogowych<sup>31</sup>. Przygotowując omawianą deklarację Parlament Europejski wziął pod uwagę m.in. przepisy rozporządzenia Rzym II<sup>32</sup> oraz konwencji haskiej z 1971 r. o prawie właściwym dla wypadków drogowych<sup>33</sup>. Istotne znaczenie miały także badania przeprowadzone w 2016 roku przez Dyрекcję Generalną ds.

---

<sup>29</sup> Por. C. Schroll, *Splitting the Bill: Creating a National Car Insurance Fund to Pay for Accidents in Autonomous Vehicles*, „Northwestern University Law Review” 2015, vol. 109, nr 3, s. 803-834; M. Domagała, *Możliwość obciążenia odpowiedzialnością za wypadek pojazdu autonomicznego a koncepcja stworzenia krajowego funduszu ubezpieczeń komunikacyjnych jako forma refundacji kosztów*, niepubl.

<sup>30</sup> Zob. motywy 57., 58. i 59. rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r.

<sup>31</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie terminów przedawnienia odnoszących się do wypadków drogowych (2015/2087(INL)), P8\_TA(2017)0281.

<sup>32</sup> Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych („Rzym II”), (Dz. Urz. UE. L Nr 199, s. 40).

<sup>33</sup> Konwencja o prawie właściwym dla wypadków drogowych z dnia 4 maja 1971 r. (Dz. U. 2003 Nr 63, poz. 585).

Polityki Wewnętrznej<sup>34</sup> oraz badania przeprowadzone przez Komisję Europejską<sup>35</sup> w 2008 roku.

Niewątpliwie przepisy dotyczące przedawnienia roszczeń odszkodowawczych w Unii Europejskiej różnią się między państwami członkowskimi w niekiedy diametralnym zakresie. Obecnie nie ma nawet dwóch państw członkowskich, w których znajdowałyby zastosowanie dokładnie takie same podstawowe zasady dotyczące przedawnienia. Natomiast odpowiedni termin przedawnienia jest ustalany na podstawie wielu czynników, w tym tego, czy prowadzone jest postępowanie karne oraz czy roszczenie uznaje się za roszczenie związane z odpowiedzialnością deliktową bądź kontraktową<sup>36</sup>.

W ocenie Parlamentu terminy przedawnienia roszczeń są istotne dla zapewnienia pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej. Jednocześnie uprawnienia pozwanego powinny być zrównoważone z prawem powoda do dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz do skutecznego środka odwoławczego. Bowiern zbyt krótki termin przedawnienia może uniemożliwić skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości w całej Unii, wobec czego pewien poziom harmonizacji jest jedynym sposobem zapewnienia adekwatnego stopnia pewności, przewidywalności i prostoty stosowania obowiązujących w państwach członkowskich przepisów dotyczących przedawnienia w przypadku transgranicznych wypadków drogowych<sup>37</sup>.

Organy unijne zdają sobie także sprawę z istnienia niekorzystnego zjawiska *forum shopping*<sup>38</sup>, polegającego na świadomym wykorzystywaniu różnic w prawie prywatnym międzynarodowym

---

<sup>34</sup> „Transgraniczne wypadki drogowe w UE – potencjalny wpływ samochodów bezzałogowych”,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571362/IPOL\\_STU\(2016\)571362\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571362/IPOL_STU(2016)571362_EN.pdf), dostęp: 22.05.2019.

<sup>35</sup> „Odszkodowania dla ofiar transgranicznych wypadków drogowych w UE: porównanie praktyk krajowych, analiza problemów i ocena opcji poprawy sytuacji ofiar wypadków transgranicznych”,

[http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study\\_compensation\\_road\\_victims\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study_compensation_road_victims_en.pdf), dostęp: 22.05.2019.

<sup>36</sup> Zob. lit. A rezolucji z dnia 4 lipca 2017 r.

<sup>37</sup> Zob. lit. G i H rezolucji z dnia 4 lipca 2017 r.

<sup>38</sup> Por. J. Von Heim, *Of Older Siblings and Distant Cousins: The Contribution of the Rome II Regulation to the Communitarisation of Private International Law*, „Rabels Zeitschrift” 2009, vol. 73, nr 3, s. 474.

poszczególnych państw, tak aby na podstawie norm określających jurysdykcję krajową, uzyskać zastosowanie pożądaných norm merytorycznych. Dlatego w rezolucji zwracają uwagę, iż istnienie w Unii Europejskiej dwóch równoległych reżimów dotyczących prawa mającego zastosowanie do wypadków drogowych w zależności od państwa, w którym wniesiono pozew, tj. reżimu opartego na konwencji haskiej z 1971 r. lub reżimu opartego na rozporządzeniu Rzym II, połączone z możliwością wyboru sądu zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012<sup>39</sup>, skutkuje brakiem pewności prawa i komplikacjami oraz możliwością wyboru sądu pod kątem własnego interesu<sup>40</sup>.

Przekładając powyższe rozważania na skonkretyzowane działanie, Parlament jako załącznik do rezolucji przygotował zalecenia dotyczące dyrektywy w sprawie wspólnych terminów przedawnienia odnoszących się do transgranicznych wypadków drogowych, zawierające projekt przyszłej dyrektywy. We wstępie dokumentu zamieszczono przedmiot dyrektywy, zakres jej zastosowania<sup>41</sup>, a także zdefiniowano transgraniczny wypadek drogowy<sup>42</sup>. Jednak najważniejsze uregulowanie z punktu widzenia zakresu przedmiotowego uregulowania stanowi artykuł 4 ust. 1, który nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, by do roszczeń dotyczących odszkodowań za szkody na osobie i szkody majątkowe wynikające z transgranicznego wypadku drogowego znajdował zastosowanie termin przedawnienia wynoszący co

---

<sup>39</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE. L Nr 351, s. 1).

<sup>40</sup> Por. J. Pazdan, *Rozporządzenie Rzym II - nowe wspólnotowe unormowanie właściwości prawa dla zobowiązań pozaumownych*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2009, nr 4, s. 15-17.

<sup>41</sup> Artykuł 2: Dyrektywa ma zastosowanie do roszczeń odszkodowawczych z tytułu szkody, straty lub uszkodzenia ciała poniesionych w wyniku wypadku spowodowanego przez pojazd objęty ubezpieczeniem: a) wobec zakładu ubezpieczeń chroniącego sprawcę wypadku w zakresie odpowiedzialności cywilnej; lub b) wobec organu odszkodowawczego.

<sup>42</sup> Artykuł 3: Transgraniczny wypadek drogowy oznacza wypadek drogowy, który został spowodowany przez pojazdy ubezpieczone i normalnie zarejestrowane w państwie członkowskim i który miał miejsce w państwie członkowskim innym niż państwo zwykłego miejsca pobytu poszkodowanego lub w państwach trzecich, których krajowe biura ubezpieczeniowe przyłączyły się do systemu zielonej karty.

najmniej cztery lata. Przepis zarazem precyzuje, że bieg przedawnienia rozpoczyna się od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się lub miał racjonalne podstawy, by się dowiedzieć, o zakresie uszkodzenia ciała, straty lub szkody, ich przyczynie oraz tożsamości osoby odpowiedzialnej i zakładu ubezpieczeń chroniącego tę osobę w zakresie odpowiedzialności cywilnej lub przedstawiciela do spraw roszczeń, lub organu odszkodowawczego odpowiedzialnego za zapewnianie odszkodowań, przeciwko którym ma być wniesione roszczenie.

W projekcie dyrektywy przewidziano także możliwość zawieszenia terminu przedawnienia, automatycznego przedłużenia terminu oraz doprecyzowano sposób obliczania terminów<sup>43</sup>.

#### **4. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2017 r.**

Dokumentem istotnym z uwagi na zakres niniejszego artykułu jest również rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ratowania życia: zwiększenie bezpieczeństwa samochodowego w UE<sup>44</sup>. Organy Unii Europejskiej dostrzegają, iż bezpieczeństwo zależy od trzech czynników, tj. pojazdu, infrastruktury i zachowania kierowców. Tym samym we wszystkich trzech obszarach niezbędne jest podjęcie środków w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, co wpływa na konieczność podejmowania skutecznych działań w dziedzinie czynnego i biernego bezpieczeństwa pojazdów<sup>45</sup>.

Preambuła zawiera stwierdzenie, zgodnie z którym wdrożenie pojazdów autonomicznych postępuje szybko, a bezpieczeństwo ruchu drogowego zalicza się do kwestii wymagających podjęcia pilnych działań. Dlatego też zdaniem Parlamentu przegląd rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa ogólnego musi zostać przedstawiony przez Komisję najpóźniej do pierwszego kwartału 2018 r.<sup>46</sup>, a wszelkie opóźnienia będą niedopuszczalne bez względu na okoliczności.

Zarazem zauważa się, że ceny zakupu nie powinny być na tyle wygórowane, że zamierzeni odbiorcy takich pojazdów nie mogliby sobie pozwolić na ich zakup oraz że systemy wspomagania kierowcy, które

---

<sup>43</sup> Zob. art. 5-7 projektu dyrektywy.

<sup>44</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ratowania życia: zwiększenie bezpieczeństwa samochodowego w UE (2017/2085(INI)), P8\_TA(2017)0423.

<sup>45</sup> Zob. lit. B rezolucji z dnia 14 listopada 2017 r.

<sup>46</sup> Zob. lit. F rezolucji z dnia 14 listopada 2017 r.

mają znaczenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, powinny być regularnie poddawane kontroli. W związku z tym wezwano producentów i operatorów do: zapewnienia, by stan aktywacji każdego z systemów wspomagania kierowcy był rozpoznawalny dla kierowcy (a); wprowadzenia dwustopniowego mechanizmu wyłączenia w przypadku systemów wyłączalnych, gdzie kierowca może najpierw wyłączyć tylko sygnał ostrzegawczy, a dopiero w drugim kroku dezaktywować sam system (b); zadbania o to, by po każdym ponownym uruchomieniu pojazdu przywracany był aktywny stan systemu wspomagania kierowcy (c); oraz prowadzenia polityki cenowej zachęcającej konsumentów do wyboru pojazdów wyposażonych w systemy bezpieczeństwa i systemy wspomagania kierowcy (d)<sup>47</sup>.

W treści rezolucji zostały wymienione środki bezpieczeństwa służące zapobieganiu wypadkom, jakie w ocenie Parlamentu Europejskiego są niezbędne w celu zapewnienia stosownego poziomu bezpieczeństwa. Unijny ustawodawca wymienia m.in.:

- a) inteligentne systemy wspomagania jazdy z dozwoloną prędkością;
- b) systemy utrzymywania pojazdu na pasie ruchu, aktywnie ingerujące w jazdę;
- c) obowiązkowo instalowane kamery przednie, boczne i tylne, czujniki i asystentów skrętu;
- d) blokady alkoholowe i systemy wykrywania braku koncentracji i senności kierowcy;
- e) systemy awaryjnego hamowania z funkcją wykrywania rowerzystów i pieszych;
- f) systemy monitorowania ciśnienia w oponach;
- g) inteligentne systemy przypominania o zapięciu pasów bezpieczeństwa na wszystkich przednich siedzeniach<sup>48</sup>.

Konsekwencją zaprezentowanych powyżej treści rezolucji było przedstawienie przez Komisję Europejską wniosku z dnia 17 maja 2018 r. zawierającego projekt rozporządzenia w sprawie wymogów dotyczących homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyrządów w odniesieniu do

---

<sup>47</sup> Zob. motywy 17., 18. i 22. rezolucji z dnia 14 listopada 2017 r.

<sup>48</sup> Zob. motywy 36. - 43. rezolucji z dnia 14 listopada 2017 r.

ich ogólnego bezpieczeństwa oraz ochrony osób znajdujących się w pojeździe i niechronionych uczestników ruchu drogowego<sup>49</sup>.

W początkowych artykułach projektu wskazanego rozporządzenia można tradycyjnie odnaleźć przedmiot, zakres zastosowania oraz definicje wykorzystywane na potrzeby tegoż uregulowania. Co istotne, rozporządzenie w art. 3 definiuje nieusystematyzowane do tej pory określenia, takie jak: inteligentne dostosowanie prędkości, monitorowanie senności i uwagi kierowcy, zaawansowany system wykrywania rozproszenia uwagi, awaryjny sygnał stopu, system ostrzegania przed niezamierzoną zmianą pasa ruchu, zaawansowany system hamowania awaryjnego, system utrzymywania pojazdu na pasie ruchu, rejestrator danych na temat zdarzeń (wypadków), a także system monitorowania dostępności kierowcy.

Jednak najistotniejsze postanowienia z punktu widzenia bezpieczeństwa, zostały zawarte w art. 6 ust. 1 projektu rozporządzenia, stanowiącym, że pojazdy silnikowe muszą być wyposażone w następujące zaawansowane układy pojazdów:

- a) inteligentne dostosowanie prędkości;
- b) ułatwienia w zakresie montażu alkomatów blokujących zapłon;
- c) monitorowanie senności i uwagi kierowcy;
- d) zaawansowany system wykrywania rozproszenia uwagi;
- e) awaryjny sygnał stopu;
- f) wykrywanie obiektów przy cofaniu.

Unijny ustawodawca zdając sobie sprawę z potencjału, jaki stanowi wdrożenie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych, zawarł w projekcie także art. 11, regulujący warunki szczegółowe dotyczące pojazdów zautomatyzowanych, zgodnie z którym pojazdy zautomatyzowane muszą spełniać wymogi określone w aktach delegowanych w zakresie:

---

<sup>49</sup> Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 286 final, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dotyczących homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, w odniesieniu do ich ogólnego bezpieczeństwa oraz ochrony osób znajdujących się w pojeździe i niechronionych uczestników ruchu drogowego, zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/... oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 78/2009, (WE) nr 79/2009 i (WE) nr 661/2009.

- a) układów zastępujących panowanie kierowcy nad pojazdem, w tym układu kierowniczego, przyspieszania i hamowania;
- b) układów dostarczających pojazdowi w czasie rzeczywistym informacji o stanie pojazdu i jego otoczenia;
- c) systemów monitorowania gotowości kierowcy;
- d) rejestratorów danych na temat zdarzeń (wypadków) w pojazdach zautomatyzowanych;
- e) zharmonizowanego formatu wymiany.

Porozumienie w sprawie przyjęcia tekstu wspomnianego rozporządzenia zostało osiągnięte w marcu 2019 roku. Komisja Europejska w komunikacie prasowym<sup>50</sup> podkreśliła, że od 2022 roku w europejskich pojazdach staną się obowiązkowe nowe technologie bezpieczeństwa, aby chronić pasażerów, pieszych i rowerzystów. Nowe obowiązkowe elementy bezpieczeństwa obejmują:

- a) w samochodach osobowych, dostawczych, ciężarowych i autobusach: ostrzeżenie o senności i rozproszeniu uwagi kierowcy, inteligentne dostosowanie prędkości, bezpieczeństwo cofania przy użyciu kamery lub czujników oraz rejestrator danych w razie wypadku;
- b) w samochodach osobowych i dostawczych: utrzymywanie pojazdu na pasie ruchu, zaawansowany system hamowania awaryjnego i ulepszone w wyniku testów zderzeniowych pasy bezpieczeństwa;
- c) w samochodach ciężarowych i autobusach: szczególne wymogi mające na celu poprawę bezpośredniej widoczności kierowców autobusów i samochodów ciężarowych oraz usunięcie martwych pól, a także systemy z przodu i boku pojazdu mające na celu wykrywanie użytkowników dróg szczególnie narażonych na wypadki i ostrzeżenie o nich, zwłaszcza przy zakręcaniu.

---

<sup>50</sup> Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 26 marca 2019 r., „Bezpieczeństwo ruchu drogowego: Komisja z zadowoleniem przyjmuje porozumienie w sprawie nowych przepisów UE ratujących życie”, [https://www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-1793\\_pl.pdf](https://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-19-1793_pl.pdf), dostęp: 28.05.2019.

## **5. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2019 r.**

Ostatnią deklaracją poddaną pod rozważania w niniejszym artykule jest rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie jazdy autonomicznej w transporcie europejskim<sup>51</sup>. Parlament po raz kolejny zwraca uwagę, że Unia powinna propagować technologie cyfrowe zautomatyzowanej mobilności i dalej je rozwijać, by łagodzić skutki niewłaściwego zachowania się człowieka oraz ograniczać liczbę wypadków drogowych i ofiar śmiertelnych takich wypadków. Zarazem należy położyć nacisk na mobilność autonomiczną, gdyż całkowicie autonomiczne pojazdy przyniosą zauważalne korzyści w zakresie bezpieczeństwa drogowego i będą mogły działać bez funkcji opartych na sieci<sup>52</sup>.

Jednak co znamienne, wdrożenie nowych uregulowań nie może odbywać się w oderwaniu od stanu technologii istniejącego w poszczególnych państwach członkowskich. Dlatego w treści rezolucji odnajdujemy stwierdzenie, iż równoległe z automatyzacją należy wziąć pod uwagę różnorodność i stan systemów transportowych w poszczególnych państwach członkowskich<sup>53</sup>. Mając przy tym na uwadze, że należy budować nowe systemy transportowe, a istniejące i nowe systemy transportu wyposażać w odpowiednie zabezpieczenia przed wprowadzeniem automatyzacji.

W ramach zasad ogólnych Parlament Europejski zwrócił też uwagę na niezwykle istotny aspekt, jakim jest przewyżczenie przy opracowywaniu nowych ram prawnych dotyczących regulacji mobilności autonomicznej, wszelkich przeszkód dla dalszego postępu technologicznego, badań naukowych i innowacji.

Rezolucja została podzielona na części dotyczące transportu drogowego, lotniczego, morskiego, śródlądowego drogą wodną, kolejowego, praw konsumenta i warunków konkurencji, a także potrzeb w zakresie badań naukowych i edukacji. Jednak z uwagi na zakres tematyczny niniejszego artykułu, pod rozważania zostaje poddana wyłącznie część z zakresu transportu drogowego.

---

<sup>51</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie jazdy autonomicznej w transporcie europejskim (2018/2089(INI)), P8\_TA-PROV(2019)0005.

<sup>52</sup> Zob. lit. H i Q rezolucji z dnia 15 stycznia 2019 r.

<sup>53</sup> Zob. lit. I rezolucji z dnia 15 stycznia 2019 r.

Unijny ustawodawca podkreśla potrzebę stworzenia jasnych przepisów, które byłyby regularnie poddawane przeglądowi, aktualizowane w razie potrzeby i harmonizowane. Rezolucja zawiera w tym zakresie odesłanie do projektu rozporządzenia dotyczącego bezpieczeństwa ogólnego poprzez zobowiązanie do instalowania rejestratorów zdarzeń, by poprawić badanie wypadków oraz by wyjaśnić i umożliwić jak najszybsze rozwiązanie kwestii dotyczących odpowiedzialności. W ocenie Parlamentu takie rejestratory zdarzeń są konieczne do ustalenia odpowiedzialności poszczególnych stron uczestniczących w wypadku.

W przedmiotowej rezolucji po raz pierwszy w tak szerokim zakresie zwraca się uwagę na istotne znaczenie kwestii etycznych, wobec czego Parlament wezwał Komisję, by określiła jasne wytyczne w sprawie etyki dotyczące sztucznej inteligencji<sup>54</sup>. Jednocześnie na Komisję zostaje nałożony obowiązek opracowania odpowiednich kryteriów odpowiedzialności oraz systemów zabezpieczeń i ochrony osób w celu zapewnienia spójnego podejścia do kwestii etycznych odnoszących się do systemów autonomicznych właściwych dla pojazdów zautomatyzowanych. Jednak ustawodawca powinien zająć się etycznymi aspektami pojazdów autonomicznych, zanim zostaną one w pełni zaakceptowane i wprowadzone do ruchu drogowego, a pojazdy automatyczne muszą być poddawane uprzedniej ocenie, aby uwzględnić takie aspekty etyczne.

Tymczasem w zakresie ubezpieczenia oraz ustalenia odpowiedzialności rezolucja zawiera bezpośrednie odesłanie do omawianej powyżej rezolucji z dnia 16 lutego 2017 r. zawierającej zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki. Parlament podkreśla, że możliwym rozwiązaniem dla problemu istniejących luk i braków może być ustanowienie ram ubezpieczenia bez winy w przypadku szkód spowodowanych przez pojazdy autonomiczne<sup>55</sup>. Nie należy przy tym ograniczać odpowiedzialności w odniesieniu do rodzaju i zakresu szkody wymagającej odszkodowania, aby zagwarantować stosowną ochronę poszkodowanych.

---

<sup>54</sup> Zob. motywy 35. - 37. rezolucji z dnia 15 stycznia 2019 r.

<sup>55</sup> Zob. motywy 42. - 43. rezolucji z dnia 15 stycznia 2019 r.

## 6. Podsumowanie

Komisja Europejska w materiałach publikowanych na przestrzeni ostatnich lat kładzie szczególny nacisk na konieczność przyjęcia zmian, które będą czerpać z postępów w zakresie rozwoju sztucznej inteligencji, umożliwiając wejście na zupełnie nowy poziom współpracy pomiędzy użytkownikami dróg. Organy Unii upatrują w nowoczesnych rozwiązaniach ogromnych korzyści zarówno dla poszczególnych podmiotów rynku transportowego, jak i całego systemu mobilności. Dlatego też chcąc sprostać narastającym wątpliwościom coraz więcej państw, w tym także Polska, udostępnia producentom pojazdów zautomatyzowanych swoje drogi publiczne w celu prowadzenia na nich prac badawczych z zakresu autonomizacji.

Jednocześnie mobilność autonomiczna stawia przed nami szereg poważnych pytań. Społeczeństwo już w tej chwili jest zmuszone stawiać czoła nowym zagrożeniom, takim jak nadmierne poleganie na technologii i jej niewłaściwe wykorzystywanie. Najistotniejsze zagadnienie obejmuje oczekiwania co do tego, jak pojazd powinien zareagować w sytuacji, gdy nie można uniknąć wypadku. Zarazem współczesna nauka usiłuje odpowiedzieć sobie na pytanie, kto powinien ponosić odpowiedzialność w razie zaistnienia wypadku z udziałem pojazdu autonomicznego.

Unijny ustawodawca zdając sobie sprawę z istoty problemu jakim jest wdrożenie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych, przyjmuje kolejne rezolucje, projekty dyrektyw czy rozporządzeń, które powinny ostatecznie rozwiązać wątpliwości narastające wokół pojazdów samojezdnych. Jeden z przykładów uregulowań stanowi rozporządzenie, które zostało przygotowane w celu wprowadzenia na rynek pojazdów zautomatyzowanych, wymuszające na krajowym ustawodawcy przyjęcie konkretnych zachowań przy homologacji pojazdów oraz prowadzenie nadzoru nad rynkiem pojazdów silnikowych w zakresie bezpieczeństwa.

W dalszych dokumentach Parlament zwraca uwagę na niemożność ponoszenia przez roboty, do których zaliczają się także pojazdy autonomiczne, odpowiedzialności za działania lub zaniechanie działania skutkujące szkodą osób trzecich. Bowiem aktualnie przepisy dotyczące odpowiedzialności dotyczą wyłącznie sytuacji, w których przyczynę przypadków działania lub zaniechania działania można przypisać konkretnemu podmiotowi - człowiekowi.

Innym dylematem prezentowanym w ramach rezolucji jest skrajne zróżnicowanie w poszczególnych państwach członkowskich przepisów dotyczących przedawnienia roszczeń odszkodowawczych. Dlatego projektowane uregulowanie nakłada na państwa unijne obowiązek zapewnienia, by do roszczeń dotyczących odszkodowań za szkody na osobie i szkody majątkowe wynikające z transgranicznego wypadku drogowego znajdował zastosowanie taki sam termin przedawnienia.

Kolejno rezolucja z dnia 14 listopada 2017 r. podejmuje tematykę z zakresu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, wymuszająca na członkach Unii konieczność przedsięwzięcia skutecznych działań w dziedzinie czynnego i biernego bezpieczeństwa pojazdów. Zgodnie z projektowanym rozporządzeniem stanowiącym załącznik do rezolucji od 2022 roku pojazdy silnikowe na terenie Unii Europejskiej będą musiały być wyposażone w zaawansowane układy pojazdów.

Zasadnicze, ale zarazem interesujące rozwiązanie stanowi koncepcja obligatoryjnego instalowania rejestratorów zdarzeń celem poprawienia badania wypadków oraz umożliwienia rozwiązania kwestii dotyczących odpowiedzialności. Niemniej jednak, należy mieć na względzie, że wdrożenie nowych uregulowań nie może odbywać się w oderwaniu od stanu technologii mającego miejsce w poszczególnych państwach członkowskich. Dlatego Parlament Europejski równolegle z automatyzacją ma na uwadze różnorodność i stan systemów transportowych w poszczególnych państwach Wspólnoty.

Z przeprowadzonej w niniejszym artykule analizy wynika, że polskiemu ustawodawcy przyjdzie niebawem zmierzyć się z wdrożeniem do krajowego porządku prawnego szeregu uregulowań pozwalających poruszać się po naszych drogach pojazdami w pełni zautomatyzowanymi. Zagadnienie to budzi jednak poważne zastrzeżenia, szczególnie w kontekście obowiązujących przepisów odnoszących się do wykorzystania dróg na potrzeby prac badawczych nad pojazdami autonomicznymi, które już obecnie stawiają przed przedstawicielami doktryny wiele pytań co do sposobu ich stosowania. Wobec powyższego należy jedynie wyrazić nadzieję, że racjonalny ustawodawca w sposób kompleksowy dokona implementacji omówionych projektów.

## **Bibliografia**

### **Wykaz cytowanej literatury**

Bergenheim C., Pettersson H., Coelingh E., Englund C., Shladover S., Tsugawa S., *Overview of Platooning Systems*, „Proceedings of the 19th ITS World Congress”, Oct 22-26, Wiedeń 2012;

Chan N.D., Shaheen S.A., *Ridesharing in North America: Past, Present and Future*, „Transport Reviews” 2012, vol. 32, nr 1;

Coelingh E., Robinson T., Chan E., *Operating Platoons On Public Motorways: An Introduction To The SARTRE Platooning Programme*, Gothenburg - Cambridge 2015;

Czenko M., *Czy pojazdy autonomiczne będą przeciwdziałać wykluczeniu komunikacyjnemu? Analiza prawna [w:] Prawne i ekonomiczne aspekty rozwoju elektromobilności w Polsce*, K. Kokocińska, J. Kola (red.), Warszawa 2019;

Domagała M., *Możliwość obciążenia odpowiedzialnością za wypadek pojazdu autonomicznego a koncepcja stworzenia krajowego funduszu ubezpieczeń komunikacyjnych jako forma refundacji kosztów*, niepubl.;

Gurney J.K., *Sue my car not me: Products liability and accidents involving autonomous vehicles*, „University of Illinois Journal of Law, Technology and Policy”, nr 2/2013;

Von Heim J., *Of Older Siblings and Distant Cousins: The Contribution of the Rome II Regulation to the Communitarisation of Private International Law*, „Rabels Zeitschrift” 2009, vol. 73, nr 3;

Kęsek J., Kościelniak M., *System carsharing - nowe rozwiązanie w zakresie wykorzystania samochodu*, „Transport Miejski i Regionalny” 2008, nr 7/8;

Kornalewski L., Malasek J., *Autonomiczne systemy wsparcia transportu drogowego*, „Transport Miejski i Regionalny” 2014, nr 2;

Kubera M., *Geneza i rozwój carsharingu w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” 2018, nr 31;

Malasek J., *C-ITS - skoordynowany transport w inteligentnym mieście*, „Transport Miejski i Regionalny” 2017, nr 8;

Marchand G.E., Lindor R.A., *The coming collision between autonomous vehicles and the liability system*, „Santa Clara Law Review”, nr 52/2012;

Mirek A., *System carpoolingu w Polsce i na świecie*, „Transport Miejski i Regionalny” 2007, nr 2;

M. Domagała: *Prawodawstwo unijne a wdrożenie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych*

Orzeł A., Duda R., *Platooning - Opportunities and Threats in Transport Law* [w:] *Przedsiębiorczość i zarządzanie. Logistyka w naukach o zarządzaniu. Część I*, R. Matwiejczuk, I. Pisz (red.), Łódź - Warszawa 2017, tom XVIII, zeszyt 8;

Pazdan J., *Rozporządzenie Rzym II - nowe wspólnotowe unormowanie właściwości prawa dla zobowiązań pozaumownych*, „Problemy Prawa Prywatnego Międzynarodowego” 2009, nr 4;

Radziński A., *Transport zbiorowy oraz car sharing jako element systemu zrównoważonego transportu miejskiego w Kopenhadze*, „Transport Miejski i Regionalny” 2011, nr 12;

Schroll C., *Splitting the Bill: Creating a National Car Insurance Fund to Pay for Accidents in Autonomous Vehicles*, „Northwestern University Law Review” 2015, vol. 109, nr 3;

Zelga K., *Carpooling - regulacje prawne oraz szanse rozwoju innowacyjnego trendu*, „Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM” 2018, nr 18;

#### **Wykaz cytowanych aktów normatywnych**

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990);

Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 317);

Konwencja o prawie właściwym dla wypadków drogowych z dnia 4 maja 1971 r. (Dz. U. 2003 Nr 63, poz. 585);

Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych ("Rzym II"), (Dz. Urz. UE. L Nr 199, s. 40);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (Dz. Urz. UE. L Nr 351, s. 1);

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/858 z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie homologacji i nadzoru rynku pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 715/2007 i (WE) nr 595/2009 oraz uchylające dyrektywę 2007/46/WE (Dz. U. UE. L. z 2018 r. Nr 151, str. 1);

M. Domagała: *Prawodawstwo unijne a wdrożenie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych*

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 lutego 2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie przepisów prawa cywilnego dotyczących robotyki (2015/2103(INL)), P8\_TA(2017)0051;

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 4 lipca 2017 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie terminów przedawnienia odnoszących się do wypadków drogowych (2015/2087(INL)), P8\_TA(2017)0281;

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 listopada 2017 r. w sprawie ratowania życia: zwiększenie bezpieczeństwa samochodowego w UE (2017/2085(INI)), P8\_TA(2017)0423;

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 15 stycznia 2019 r. w sprawie jazdy autonomicznej w transporcie europejskim (2018/2089(INI)), P8\_TA-PROV(2019)0005;

### **Wykaz cytowanych dokumentów unijnych**

Declaration of Amsterdam: „Cooperation in the field of connected and automated driving”, 14-15 kwietnia 2016 r.;

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 kwietnia 2016 r., COM(2016) 180 final, „Cyfryzacja europejskiego przemysłu. Pełne wykorzystanie możliwości jednolitego rynku cyfrowego”;

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 30 listopada 2016 r., COM(2016) 766 final, „Europejska strategia na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych - ważny krok w kierunku mobilności pojazdów współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych”;

Sprawozdanie Komisji Europejskiej z dnia 12 grudnia 2016 r., COM(2016) 787 final, „Ratowanie życia: zwiększanie bezpieczeństwa samochodowego w UE”;

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 283 final, „Droga do zautomatyzowanej mobilności: strategia UE na rzecz mobilności w przyszłości”;

Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 293 final, „Zrównoważona mobilność dla Europy: bezpieczna, połączona i ekologiczna”;

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej z dnia 26 marca 2019 r., „Bezpieczeństwo ruchu drogowego: Komisja z zadowoleniem przyjmuje porozumienie w sprawie nowych przepisów UE ratujących życie”;

„Odszkodowania dla ofiar transgranicznych wypadków drogowych w UE: porównanie praktyk krajowych, analiza problemów i ocena opcji poprawy sytuacji ofiar wypadków transgranicznych”;

M. Domagała: *Prawodawstwo unijne a wdrożenie na szeroką skalę pojazdów autonomicznych*

[http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study\\_compensation\\_road\\_victims\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study_compensation_road_victims_en.pdf);

„Transgraniczne wypadki drogowe w UE – potencjalny wpływ samochodów bezzałogowych”,

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571362/IPOL\\_STU\(2016\)571362\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571362/IPOL_STU(2016)571362_EN.pdf);

Wniosek Komisji Europejskiej z dnia 17 maja 2018 r., COM(2018) 286 final, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dotyczących homologacji typu pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz układów, komponentów i oddzielnych zespołów technicznych przeznaczonych do tych pojazdów, w odniesieniu do ich ogólnego bezpieczeństwa oraz ochrony osób znajdujących się w pojeździe i niechronionych uczestników ruchu drogowego, zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/... oraz uchylające rozporządzenia (WE) nr 78/2009, (WE) nr 79/2009 i (WE) nr 661/2009;

#### **Wykaz cytowanych raportów i innych dokumentów**

ERTRAC Working Group Connectivity and Automated Driving, „Automated Driving Roadmap”, 2017;

EY, „Who's in the driving seat? How the rise of autonomous vehicles will transform the relationship between man and car”, 2015;

KPMG, „Automobile insurance in the era of autonomous vehicles”, 2015;

KPMG, „Autonomous Vehicles Readiness Index. Assessing countries' openness and preparedness for autonomous vehicles”, 2018;

KPMG, „The future of the car. Who's in the driving seat?”, 2015;

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, „Słownik pojęć strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku)”.

**Mateusz Gajda**  
Uniwersytet Łódzki

## **Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na polskie prawo pracy**

*The impact on joining the European Union on labour law  
legislation*

### **Abstrakt**

Głównym celem niniejszego opracowania jest przedstawienie najważniejszych problemów praktycznych związanych z wpływem implementacji dorobku prawnego Unii Europejskiej na system polskiego prawa pracy. Rozważania pozwolą na udzielenie odpowiedzi na pytanie czy krajowe normy z zakresu prawa pracy mogą zostać skutecznie wdrożone w ramach tzw. zabiegu transplantacji prawa, czy też stanowienie przepisów prawa pracy powinno odbywać się wyłącznie w ramach wewnątrz krajowych konsultacji z partnerami społecznymi. Kwestią budzącą wątpliwości pozostaje bowiem możliwość wprowadzania do polskiego systemu prawa pracy rozwiązań systemowych stosowanych w kulturach prawnych, w których mamy do czynienia z innymi warunkami rynku pracy, a także innymi zasadami prawa pracy.

### **Słowa kluczowe:**

europelizacja prawa pracy, transplantacja prawa, zasada równego traktowania w zatrudnieniu

### **Abstract**

The main objective of the article is to present the most important practical problems related to the impact of the European Union's law on labor law-related legislation in Poland. Reflections on the impact of European Union legislation on Polish labor law will give the possibility to answer the question whether national standards in the field of labor law can be effectively implemented under the so-called legal transplantation

or whether establishing labor law principles should only take place by conducting internal national consultations with social partners. An issue that raises doubts is the possibility of introducing to the Polish system of labor law system solutions used in legal cultures, in which there are different conditions of the labor market, as well as other rules of labor law.

**Key words:**

europeization of the labour law, legal transplantation, principle of equal treatment in employment

**Wprowadzenie**

Dołączenie Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku i związany z tym obowiązek implementowania do polskiego porządku prawnego norm prawa unijnego (łac. *acquis communautaire*) na przestrzeni ostatnich lat stały się podstawą radykalnych zmian polskiego prawa pracy. Daleko posunięta europeizacja reguł zatrudnienia doprowadziła do wprowadzenia dodatkowych obowiązków dla pracodawców między innymi w zakresie nawiązywania i rozwiązania stosunku pracy, pobierania i przetwarzania danych osobowych pracowników, czy też kształtowania treści stosunku pracy, w tym w szczególności obowiązków pracodawcy związanych z zarządzaniem czasem pracy pracowników. Europeizacja prawa pracy w Polsce skutkowałą także wprowadzeniem wielu ograniczeń dla podmiotów zatrudniających. Tytułem przykładu, w związku z koniecznością implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy 99/70/WE<sup>1</sup> polski ustawodawca został zobowiązany do wprowadzenia norm ograniczających zawieranie umów o pracę na czas określony, które to z punktu widzenia interesów podmiotów zatrudniających są najbardziej korzystnymi podstawami nawiązania stosunku pracy. W tym miejscu warto również wspomnieć o wpływie prawa Unii Europejskiej na zbiorowe prawo pracy, w tym w szczególności kształtowanie zasad dialogu społecznego w zakładzie

---

<sup>1</sup> Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.Urz.U.E.L Nr 175, str. 43).

pracy<sup>2</sup>. W związku z implementacją dyrektywy 2002/14/WE<sup>3</sup> zakładowy dialog został wzbogacony o konieczność przeprowadzania procedury konsultacji i informowania pracowników o zmianach, jakie mają miejsce w obrębie danego przedsiębiorstwa z dodatkowym organem reprezentującym interesy pracowników – radą pracowników<sup>4</sup>.

Oczywiście, głównym celem niniejszego opracowania nie jest przedstawienie wszelkich zmian, jakie miały miejsce w związku z europeizacją prawa pracy – nie sposób byłoby bowiem przedstawić nawet pokrótce wszystkich nowelizacji kodeksu pracy<sup>5</sup> oraz ustaw szczególnych, które zostały wprowadzone w trakcie ostatnich dwóch dekad w Polsce. Główny nacisk w ramach niniejszego opracowania zostanie położony natomiast na problemy, które pojawiły się w związku z dostosowaniem lokalnych przepisów prawa pracy do zasad prawa unijnego, co zostanie ukazane na przykładzie implementacji do polskiego porządku prawnego unijnej zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

W ramach niniejszego artykułu nie zostaną przedstawione natomiast rozważania dotyczące wpływu akcesji Polski do Unii Europejskiej na sytuację pracowników na gruncie prawa procesowego. Tytułem wstępu, warto jednak podkreślić, że w związku z dołączeniem do Unii Europejskiej polscy pracownicy uzyskali możliwość dochodzenia roszczeń na drodze sądowej w oparciu o przepisy prawa Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Wejście Polski do struktur unijnych doprowadziło także do wprowadzenia dwóch istotnych zasad wewnętrznego porządku prawnego tj. obowiązku wykładni przepisów polskiego prawa w duchu zgodności z prawem unijnym oraz obowiązku zastosowania prawa wspólnotowego w pierwszej kolejności w przypadku jego kolizji z prawem

---

<sup>2</sup> Szerzej na ten temat: Ł. Pisarczyk, *Wybrane problemy dostosowania prawa polskiego do wspólnotowych standardów w zakresie informowania i konsultowania pracowników*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2005, nr. 12, s. 2.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we wspólnocie europejskiej (Dz.Urz.UE.L nr 80, str. 29).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz.U. Nr 79, poz. 550 z późn. zm.).

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 917 z późn.zm.), dalej jako: „k.p.”.

<sup>6</sup> M. Tomaszewska, *Prawo integracji stosunku pracy. Między jednością a różnorodnością*, Gdańsk 2011, s. 155.

wewnętrzny<sup>7</sup>, co w sposób znaczący wpłynęło na poprawę sytuacji procesowej pracowników. Wskazane zagadnienia – w ocenie autora opracowania - powinny stać się jednak przedmiotem odrębnych rozważań.

### **Proces europeizacji polskiego prawa pracy na przykładzie zasady równego traktowania w zatrudnieniu**

Wejście Polski do Unii Europejskiej zapoczątkowało proces tzw. europeizacji polskiego prawa, który w swej istocie jest ukierunkowany na dostosowanie norm krajowego porządku prawnego do zasad prawa unijnego. Co istotne, początku procesu europeizacji polskiego prawa pracy należy poszukiwać na kilka lat przed wejściem Polski do Unii Europejskiej, kiedy to polski ustawodawca rozpoczął wprowadzanie zmian do krajowych norm z zakresu prawa pracy, które w wielu przypadkach były wzorowane na regulacjach obowiązujących w krajach unijnych. Tytułem przykładu, można wskazać na uchwalenie ustawy o tzw. zwolnieniach grupowych<sup>8</sup>, której wprowadzenie było konieczne w związku z wprowadzeniem kapitalistycznego modelu gospodarki rynkowej i odejściem od modelu gospodarki centralnie sterowanej, co w wielu przypadkach wiązało się z przeprowadzaniem masowych zwolnień pracowników<sup>9</sup>.

Analiza ponad dwudziestoletniego okresu przemian polskiego systemu prawa pracy skłania ku podjęciu próby wskazania nowelizacji wzbudzającej najwięcej kontrowersji oraz powodującej najwięcej problemów praktycznych, a zarazem stanowiącej istotną zmianę jakościową dla pracowników. W ocenie autora opracowania za taką zmianę należy uznać wprowadzenie do polskiego porządku prawnego unijnej zasady równego traktowania w zatrudnieniu gwarantującej

---

<sup>7</sup> S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa Wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 123-125.

<sup>8</sup> Prawne regulacje dotyczące zasad zwolnień grupowych pracowników są aktualnie uregulowane w ustawie z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969 z późn. zm.), która to zastąpiła ustawę z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz.U. Nr 112, poz. 980 z późn.zm.).

<sup>9</sup> L. Krysińska-Wnuk, *Regulacja zwolnień grupowych pracowników*, Warszawa 2009, s. 15.

osobom zatrudnionym prawo do środowiska pracy wolnego od przejawów dyskryminacji, a także niektórych przejawów przemocy psychicznej takich jak molestowanie i molestowanie seksualne<sup>10</sup>. Jest ku temu kilka powodów. Należy zauważyć, że implementacja unijnych dyrektyw dotyczących równego traktowania<sup>11</sup> na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat doprowadziła do licznych sporów sądowych pomiędzy pracodawcami, a pracownikami, które niejednokrotnie były wygrywane przez osoby świadczące pracę. W tym miejscu warto wspomnieć między innymi spory sądowe toczące się w związku z restrukturyzacjami przedsiębiorstw, w ramach których dochodziło do zwolnień grupowych pracowników przeprowadzanych w sposób sprzeczny z zasadą równego traktowania w zatrudnieniu nakazującej pracodawcy stosowanie obiektywnych kryteriów w dobrze pracowników do zwolnienia<sup>12</sup>. Analiza wyroków sądowych w tego typu sprawach prowadzi do wniosku, że w wielu przypadkach zakończyły się one sukcesem pracowników zwolnionych z pracy na podstawie nieuzasadnionego, często dyskryminującego ich kryterium, takiego jak płeć, wiek, czy też niepełnosprawność danego pracownika.

Potencjalne ryzyko sporu sądowego i ewentualnej przegranej z pracownikami doprowadziły także do licznych zmian o charakterze organizacyjno-prawnym wprowadzonych przez polskich pracodawców kierujących się potrzebą zabezpieczenia swoich majątkowych i wizerunków interesów. W tym miejscu warto wspomnieć, że wielu pracodawców zdecydowało się na wprowadzenie wewnętrzzakładowych procedur służących przeciwdziałaniu dyskryminacji w zatrudnieniu oraz uruchomiło możliwość zgłaszania wszelkich nieprawidłowości w tym

---

<sup>10</sup> Na marginesie należy zauważyć, że w związku z implementacją do polskiego systemu prawa pracy zasady równego traktowania w zatrudnieniu, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego zakazu mobbingu pracowników, który w latach 90-tych został wprowadzony między innymi w Szwecji – H. Szewczyk, *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2012, s. 81.

<sup>11</sup> W tym miejscu wskazać należy m.in. na dyrektywę Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz.UE.L Nr 303, str. 16) oraz na dyrektywę 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz.UE.L Nr 204, str. 23).

<sup>12</sup> Tak m.in. w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. III PK 55/17, Legalis numer: 1793932.

zakresie w ramach tzw. procedur dla sygnalistów. Należy zauważyć, że wprowadzenie unijnej zasady równego traktowania w zatrudnieniu wywarło także duży wpływ na zakładowe praktyki stosowania prawa pracy, w tym w szczególności w zakresie zasad wynagradzania pracowników. Tytułem przykładu, w związku z wejściem w życie przepisów przeciwdziałających dyskryminacji (także w zakresie kształtowania zasad wynagradzania pracowników), pracodawcy opracowując wewnątrzzakładowe zasady premiowania dużą większą wagę przywiązują do konieczności zapewnienia, że żadne z kryteriów przyznawania premii nie stanowi bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji określonej kategorii pracowników, co w znacznym stopniu ogranicza swobodę pracodawców w zakresie zasad kształtowania pracowniczych wynagrodzeń. Zasada równego traktowania w zatrudnieniu wpłynęła także na obowiązki pracodawców w zakresie traktowania osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy, którzy co do zasady powinni być traktowani na równi z pracownikami świadczącymi pracę w pełnym wymiarze czasu pracy<sup>13</sup>.

Przewrotnie, implementacja zasady równego traktowania w zatrudnieniu nie była jednak procesem przeprowadzonym bez wad. W ocenie przedstawicieli doktryny prawa pracy, polski ustawodawca dokonał częściowo wadliwej implementacji zasady równego traktowania do polskiego porządku prawnego, co przejawiało się między innymi poprzez zawyżenie standardów ochrony prawnej przysługującej pracownikom, czy też pominięcie niektórych aspektów antydyskryminacyjnego prawa wspólnotowego<sup>14</sup>. Świetnym tego przykładem wydaje się definicja molestowania seksualnego, które zostało uznane za szczególnie rodzaj dyskryminacji ze względu na płeć (art. 18<sup>3a</sup> § 6 k.p.), co w rezultacie doprowadziło do sytuacji, w której za molestowanie seksualne można uznać zarówno działania o charakterze seksualnym, jak i te odnoszące się do płci pracownika.

---

<sup>13</sup> Na marginesie należy zauważyć, że prawo unijne wprowadza dodatkowy reżim ochrony osób zatrudnionych w ramach niepełnego wymiaru czasu pracy na gruncie dyrektywy Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotyczącej porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/ (Dz.Urz.UE.L 1998 Nr 14, str. 9).

<sup>14</sup> Szerzej na ten temat: I. Boruta, *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu – nowa regulacja prawna*, Praca i Zabezpieczenie Społeczne nr 2/2004, s. 3 i nast.

## **Wpływ prawa unijnego na polskie prawo pracy – uwagi krytyczne**

Tytułem wprowadzenia do części krytycznej opracowania, należy zauważyć, że wprowadzenie zasad prawa unijnego do polskiego prawa pracy w swej istocie stanowi zabieg tzw. transplantacji prawa polegający na stanowieniu przepisów prawa lokalnego, których odpowiednikiem są normy prawne pochodzące z innego centrum legislacyjnego<sup>15</sup> (w tym przypadku Unii Europejskiej). W praktyce podstawowym sposobem implementacji prawa Unii Europejskiej jest wprowadzanie zmian do podstawowego aktu normatywnego z zakresu prawa pracy tj. k.p., względnie uchwalanie dodatkowych aktów prawnych na poziomie ustawowym lub poziomie wykonawczym.

Jak słusznie podnosi się w doktrynie prawa pracy, choć dostosowanie polskiego prawa pracy do prawa stanowionego przez instytucje Unii Europejskiej doprowadziło do poprawy standardów ochrony pracownika, to jednak jednocześnie stało się przyczyną pogorszenia jakości prawa pracy w Polsce<sup>16</sup>. Liczne nowelizacje istniejących regulacji oraz uchwalanie całkowicie nowych ustaw wielokrotnie doprowadziły do sytuacji, w której polski ustawodawca nie nadążając za ilością uchwalanych zmian nie wprowadzał nowych norm w sposób kompleksowy i zorganizowany, lecz poprzestawał na uregulowaniu danej kwestii w oderwaniu od obowiązujących przepisów prawa pracy.

W konsekwencji, zmiany polskiego prawa pracy mające na celu jego dostosowanie do porządku prawnego Unii Europejskiej niejednokrotnie prowadziły do stanowienia prawa w sposób pośpieszny i nieprzemyślane. Świetnym tego przykładem wydaje się implementacja omawianej wcześniej zasady równego traktowania w zatrudnieniu, która początkowo wbrew celowi ustawodawcy unijnego została wprowadzona wyłącznie w stosunku do pracowników tj. osób zatrudnionych w ramach stosunku pracy. Tym samym, spoza zakresu ochronnych regulacji została wyłączona spora grupa osób zatrudnionych świadczących pracę w ramach zatrudnienia niepracowniczego, w tym między innymi w ramach umów cywilnoprawnych, takich jak umowa zlecenia, umowa o dzieło, czy też umowa o świadczenie usług. Pomyłka polskiego

---

<sup>15</sup> C. Varga, *Comparative legal cultures on traditions classified, their rapprochement & transfer, and the anarchy of Hyper – rationalism with Appendix on Legal Ethnography*, Budapeszt 2012, s. 185.

<sup>16</sup> W. Sanetra, *Kodeks pracy a prawo Unii Europejskiej*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIV, 3, 2015, str. 81.

ustawodawcy została naprawiona dopiero po sześciu latach tj. w 2010 r., kiedy to została uchwalona ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania<sup>17</sup> tzw. ustawa wdrożeniowa wprowadzająca normy ochronne przed dyskryminacją także w stosunku do pozostałych osób zatrudnionych.

Wskazany problem obrazuje podstawowe niebezpieczeństwo związane z transplatacją do polskiego porządku prawnego norm prawnych pochodzących z innych ośrodków legislacyjnych tj. ryzyko nieprawidłowej inkorporacji do lokalnego porządku prawnego nowych norm prawnych. Komentowane ryzyko w swej istocie jest związane z brakiem dostosowania transplantowanej normy do pozostałych reguł prawnych obowiązujących w danym kraju, a także do jego kultury prawnej i aktualnej sytuacji społeczno-ekonomicznej. Mając na uwadze dotychczasowe działania polskiego ustawodawcy, które miały na celu dostosowanie systemu prawa pracy do wymogów prawa unijnego, wydaje się, że większość z wprowadzonych zmian, choć niejednokrotnie nie jest kompatybilna z pozostałymi przepisami i może rodzić liczne wątpliwości o charakterze praktycznym, pozostaje w zgodzie z oczekiwaniami społeczeństwa oraz aktualnymi trendami gospodarczymi. Kwestią sporną pozostaje natomiast to czy polski ustawodawca celem prawidłowej implementacji prawa unijnego nie powinien podjąć dodatkowych działań mających na celu zapewnienie przestrzeganie nowoutworzonego prawa, w tym przykładowo poprzez zwiększenie kontroli Państwowej Inspekcji Pracy nad przestrzeganiem nowych zasad.

## **Zakończenie**

Konkludując, należy podkreślić, że akcesja Polski do Unii Europejskiej doprowadziła do fundamentalnych zmian polskiego systemu prawa pracy. Choć kierunek i charakter wprowadzonych zmian należy ocenić pozytywnie, to jednak poważne wątpliwości może budzić sposób ich wprowadzenia. W wyniku licznych nowelizacji – system prawa pracy – stał się zbiorem norm prawnych o mniej przejrzystym i klarownym charakterze, co wielokrotnie prowadzi do licznych wątpliwości interpretacyjnych. Okoliczność ta wydaje się nie do zaakceptowania, szczególnie jeżeli weźmie się pod uwagę szczególne znaczenie tej gałęzi

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219 z późn.zm.)

prawa z punktu widzenia społecznego i gospodarczego. Pomimo wskazanych mankamentów, należy podkreślić, że implementacja do polskiego porządku prawnego norm prawa unijnego doprowadziła do znacznego poprawienia się sytuacji pracowników, szczególnie w zakresie ich równego traktowania. Niemniej jednak, mając na uwadze, możliwą rekodyfikację polskiego prawa pracy *de lege ferenda* wydaje się, że polski ustawodawca powinien zastanowić się nad wprowadzeniem gruntowej nowelizacji przepisów, które zostały wprowadzone na podstawie prawa unijnego celem ujednoczenia standardów wszystkich osób świadczących pracę oraz usunięcia licznych wątpliwości o charakterze praktycznym, które mogą pojawić się w związku z ich stosowaniem.

## **Bibliografia Literatura**

Biernat S., *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] Mik C. (red.), *Implementacja prawa Wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

Boruta I., *Zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu – nowa regulacja prawna*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* nr 2/2004.

Krysińska-Wnuk L., *Regulacja zwolnień grupowych pracowników*, Warszawa 2009, s. 15.

Pisarczyk Ł., *Wybrane problemy dostosowania prawa polskiego do wspólnotowych standardów w zakresie informowania i konsultowania pracowników*, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2005.

Sanetra W., *Kodeks pracy a prawo Unii Europejskiej*, *Studia Iuridica Lublinensia* vol. XXIV, 3, 2015.

Szewczyk H., *Mobbing w stosunkach pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2012.

Tomaszewska M., *Prawo integracji stosunku pracy. Między jednością a różnorodnością*, Gdańsk 2011.

Varga C., *Comparative legal cultures on traditions classified, their rapprochement & transfer, and the anarchy of Hyper – rationalism with Appendix on Legal Ethnography*, Budapeszt 2012.

### **Akty prawne:**

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r. poz. 917 z późn.zm.).

Ustawa z dnia 28 grudnia 1989 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy (Dz.U. Nr 112, poz. 980 z późn.zm.).

Dyrektywa Rady 97/81/WE z dnia 15 grudnia 1997 r. dotycząca porozumienia ramowego dotyczącego pracy w niepełnym wymiarze godzin zawartego przez Europejską Unię Konfederacji Przemysłowych i Pracodawców /UNICE/, Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych /CEEP/ oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych /ETUC/ (Dz.Urz.UE.L 1998 Nr 14, str. 9).

Dyrektywa Rady 99/70/WE z dnia 28 czerwca 1999 r. dotycząca porozumienia ramowego w sprawie pracy na czas określony, zawartego przez europejską unię konfederacji przemysłowych i pracodawców (UNICE), Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych (CEEP) oraz Europejską Konfederację Związków Zawodowych (ETUC) (Dz.Urz.UE.L Nr 175, str. 43).

Dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz.UE.L Nr 303, str. 16).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we wspólnocie europejskiej (Dz.Urz.UE.L nr 80, str. 29).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz.U. Nr 79, poz. 550 z późn. zm.).

Dyrektywa 2006/54/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy (Dz.Urz.UE.L Nr 204, str. 23).

Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz.U. z 2018 r. poz. 1969 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania (Dz.U. z 2016 r. poz. 1219 z późn.zm.)

M. Gajda: *Wpływ akcesji Polski do Unii Europejskiej na polskie prawo pracy*

### **Orzeczenia**

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 czerwca 2018 r., sygn. III PK 55/17, Legalis numer: 1793932.

**Krzysztof Gasiński**

ORCID: 0000-0001-5029-6434

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

## **Polska w dobie funduszy europejskich**

*Poland in the era of European funds*

### **Abstrakt**

Przedmiotem niniejszego artykułu jest wskazanie przemian jakie zaszły w naszym kraju dzięki wejściu do Unii Europejskiej i pozyskanym przez to funduszom. Przytacza krótko charakterystykę samej akcesji oraz środki, które pozwoliły nas do tego przygotować. Następnie przechodzi do wskazania jak przebiega wykorzystanie przez nas środków unijnych obecnym czasie oraz jaki jest bilans korzyści finansowych. Ponadto od samego początku akcentuje różnego rodzaju pozytywne skutki jakie Polska osiągnęła dzięki funduszom europejskim. Podkreślając przy tym ich pozytywny wpływ na rozwój gospodarki, infrastruktury ale i samych Polaków.

### **Słowa kluczowe:**

Unia Europejska, fundusze europejskie, rozwój, wzrost gospodarczy

### **Abstract**

The subject of this article is to indicate the changes that have taken place in our country thanks to accession to the European Union and the funds obtained by it. He briefly describes the characteristics of the accession itself and the measures that have enabled us to prepare for it. Then it comes to indicating how we use EU funds at the present time and what is the balance of financial benefits. Moreover, from the very beginning, it emphasises various types of positive effects that Poland has achieved thanks to European funds. At the same time emphasizing their positive impact on the development of the economy, infrastructure and Poles themselves.

**Key words:**

The European Union, European funds, development, economic growth

## 1. Wprowadzenie

W dniu 1 maja 2019 minęła okrągła rocznica wejścia Polski do Unii Europejskiej. Każda taka rocznica jest doskonałym momentem aby zadać sobie pytanie czy wejście Polski do Unii było dobrym wyborem, czy osiągnęliśmy w tym okresie tyle ile byśmy tego oczekiwali, co powinno być naszym celem na najbliższe lata, a także wiele innych pytań, na które niejednokrotnie ciężko znaleźć jednoznaczną odpowiedź. Wielu z nas pamięta bądź wie z literatury jak długą drogę Polska musiała przejść aby dojść do tego przełomowego w dziejach momentu, czyli do 1 maja 2004 r. Przypomnieć należy, że rok wcześniej władze państwa postanowiły zarządzić referendum ogólnokrajowe (tzw. referendum akcesyjne) aby poznać zdanie Polaków na temat wejścia naszego kraju do Unii Europejskiej. Było to referendum historyczne z dwóch względów. Po pierwsze była rekordowa jak dotąd frekwencja, która kształtowała się na poziomie 58,85% w skali kraju oraz było to jedyne jak dotąd referendum, które trwało więcej niż jeden dzień, bowiem odbywało się dnia 7 i 8 czerwca. W czasie wielu dyskusji na temat korzyści jakie Polska dzięki wejściu do UE osiągnęła, na czołowych miejscach wśród najczęściej wymienianych kształtują się fundusze europejskie a w nich programy i dotacje, które stanowią będą przedmiot niniejszego artykułu. Mówiąc ogólnie sama akcesja Polski wywarła istotny wpływ na finanse publiczne naszego kraju, a przede wszystkim na budżet państwa<sup>1</sup>. Fundusze stały się środkiem za pomocą którego możemy szukać nowych innowacyjnych rozwiązań dla problemów znanych lub dotychczas pomijanych.

## 2. Charakterystyka aktualnych funduszy

Unia Europejska to wspólnota krajów będących na różnych poziomach rozwoju. Każdy kraj to także inna specyfika gospodarki, inna kultura i inne problemy z jakimi boryka się państwo. Fundusze

---

<sup>1</sup> Por. A. Moździerz, *Wpływ członkostwa Unii Europejskiej na finanse publiczne w Polsce*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej, Bilans dekady*, F. Teraszkiewicz (red), Laboratorium Idei – Prezydencki Program Ekspercki – Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013, s. 126-155.

europejskie zwane też funduszami unijnymi są zatem środkami finansowymi za pomocą których UE wspiera i restrukturyzuje gospodarki państw członkowskich. Wszystko to dzięki wspólnemu budżetowi jakim dysponuje UE. Dzięki temu budżetowi Unia prowadzi politykę rozwoju regionalnego, za pomocą której niweluje różnice pomiędzy krajami oraz poszczególnymi regionami. Na wspólny budżet składają dochody pochodzące z państw członkowskich. Sam budżet roczny oparty jest opracowany 7 letni plan finansowy. Obecnie wsparcie wspomniane rozwoju regionalnego Unia realizuje za pomocą pięciu rodzajów funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Pierwszy z nich ma za zadanie zmniejszać różnice pomiędzy rozwojem poszczególnych regionów w krajach członkowskich a także wzmocnić spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną UE jako jednej całości. W ramach tego funduszu istnieje również wsparcie inwestycji produkcyjnych, infrastrukturalnych oraz wsparcie udzielane małym i średnim przedsiębiorcom. Kolejny z nich za główny cel stawia sobie walkę z bezrobociem. Służy on zwiększeniu zatrudnienia oraz podniesieniu kwalifikacji przyszłych i obecnych pracowników. Trzeci z funduszy nie trafia jednak do wszystkich krajów członkowskich, lecz do tych których dochód narodowy brutto na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w UE. Ma za zadanie zredukować różnice gospodarcze i społeczne. Ponadto zajmuje się propagowaniem zrównoważonego rozwoju zachęcając do podejmowania dużych przedsięwzięć z zakresu infrastruktury transportowej oraz ochrony środowiska. Fundusz Rolny natomiast wspiera rozwój obszarów wiejskich oraz zmiany w strukturze rolnictwa. Ostatni z funduszy zajmuje się restrukturyzacją rybołówstwa w państwach członkowskich<sup>2</sup>.

Portal Funduszy Europejskich dostarcza nam również informacji na temat obowiązujących zasad działania funduszy europejskich. Są nimi:

- Zasada partnerstwa – zgodnie z którą w każdym etapie realizacji funduszy powinni uczestniczyć zainteresowani partnerzy,

---

<sup>2</sup> Zob. <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/> (data dostępu 21.05.2019).

- Zasada dodatkowości – jej założeniem jest działanie funduszy jako dodatkowo wsparcia dla państwa członkowskiego aniżeli gdyby miały spełniać funkcję ich budżetu,
- Zasada subsydiarności – zgodnie z nią instytucje unijne przystępują do działania kiedy kraje członkowskie bądź regiony nie są w stanie sobie samodzielnie poradzić,
- Zasada decentralizacji – przejawia się poprzez wzmocnienie roli samorządów lokalnych i regionalnych w procesie realizacji funduszy europejskich a także w ich wykorzystaniu,
- Zasada koncentracji – polega na popieraniu działań mających największe znaczenie dla Unii a także wspieraniu jej spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej,
- Zasada programowania – oznacza konieczność budowania tzw. wieloletnich planów rozwoju gospodarczego oraz wykorzystania środków publicznych. Plany te dla swego istnienia wymagają akceptacji Komisji Europejskiej,
- Wymiar terytorialny polityki regionalnej – oznacza że fundusze nakierowane są również na wspieranie terytoriów powiązanych funkcjonalnie.

### **3. Fundusze europejskie w Polsce – przebyta droga**

Historia naszego kraju pokazuje nam jednak, że nie zawsze było tak dobrze jak dzisiaj. Lata 90 to okres w dziejach naszego kraju kiedy to po 3 zaborach, ich efektem finalnym było zróżnicowanie Polski pod względem rozwoju społeczno-gospodarczego w poszczególnych województwach. Po zaborach jak wiemy nastąpiły czasy komuny i PRL-u, które również nie przyniosły w tym kontekście pozytywnych zmian. Doszliśmy do takiego etapu w dziejach, kiedy inne kraje szły do przodu a Polska stała w miejscu. Nie nadążała wręcz za zmianami zachodzącymi w krajach europejskich. Następnie przyszedł okres transformacji. Można powiedzieć, że jednym z kluczowych momentów w tym zakresie było podpisanie układu Europejskiego 16 grudnia 1991 r. Istotną rolę odegrał tu program PHARE (*Poland Hungary Assistance to Restructuring their Economics*), który nie był oczywiście jedynym bowiem Polska skorzystała również z programu ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) oraz SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Program PHARE wspierał transformację oraz zachodzące zmiany w krajach Europy środkowo-wschodniej kandydujące do wspólnot europejskich. Wspomniane

program ISPA to program skierowany do państw kandydujących do akcesji, który miał za zadanie ujednoczenie poziomu infrastruktury technicznej w odniesieniu do transportu i ochrony środowiska. Ostatni z funduszy SAPARD wspierał programy dostosowywania rolnictwa do gospodarki rynkowej w krajach członkowskich, oraz krajach kandydujących. Przygotowywał również do Wspólnej Polityki Rolnej.

W tamtym momencie zmieniono również podejście do kształtowania struktur regionalnych. Układ Europejski wymusił min. dostosowanie krajowych instytucji do standardów europejskich. Doszło do utworzenia specjalnych stref ekonomicznych. Następnie na lata 2000-2006 utworzono Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego, która później wchodziła w skład Narodowego Planu Rozwoju. Kwestią istotną w tamtym okresie było oczywiście wprowadzenie w 1999 r. nowego podziału administracyjnego kraju, na mocy którego utworzono istniejące do dzisiaj 16 województw. Istotnym zagadnieniem płynącym ze strony Unii było wskazanie, że wsparcie finansowe Unii miało być uzupełnieniem strukturalnej polityki krajowej, a nie odwrotnie<sup>3</sup>. Od tamtego okresu doszło do licznych zmian strukturalnych w gospodarce kraju oraz modernizacja rolnictwa, wraz ze wsparciem głównie obszarów wiejskich, które dotychczas były zapomniane, a przez to zaniedbane.

Początki jak wiemy zawsze bywają trudne i tak też było w odniesieniu do korzystania z funduszy europejskich, ponieważ jak potwierdza się w danych statystycznych pierwsze lata członkostwa Polski w UE charakteryzowały niskim wykorzystaniem unijnych środków. Jak wskazuje literatura przedmiotu wynikało to przede wszystkim ze zbyt skomplikowanego i rozbudowanego systemu zarządzania i kontroli, asekuracji, sformalizowania, zbyt rygorystycznych reguł i braku wiedzy<sup>4</sup>. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że w momencie wejścia do Unii Polska posiadała niski wskaźnik PKB na 1 mieszkańca, było duże bezrobocie oraz mieliśmy słabo rozwiniętą infrastrukturę. Ponadto nasza gospodarka było nisko konkurencyjna i mało innowacyjna, nie mówiąc już o obszarach wiejskich, które były bardzo zaniedbane.

Na chwilę obecna jak wynika z oficjalnych danych ministerstwa finansów Polska od momentu wejścia do Unii Europejskiej do końca

---

<sup>3</sup> J. Szlachta (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, studia KPZK PAN, tom CIII, Warszawa 2000, s. 26.

<sup>4</sup> P. Solarz, *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004-2010*, Warszawa 2011, s. 189.

marca 2018 r. otrzymała z Unii aż 147,6 mld euro<sup>5</sup>. Jak wiemy członkostwo wymaga od nas także nakładów w postaci chociażby wspomnianych składek członkowskich, lecz bilans jest niezwykle korzystny bowiem jak wynika z przytoczonych wcześniej danych jesteśmy na plusie o niemalże 99 mld euro. Same cyfry pokazują zatem jak pozytywny wpływ na rozwój naszego kraju mają fundusze europejskie, które z roku na rok sprawiają, że nasz kraj coraz lepiej się rozwija oraz niwelowane są różnice pomiędzy poszczególnymi regionami. Podkreślenia w tym miejscu wymaga również fakt, że w obecnym rozdaniu środków Polska dysponuje największą jego pulą spośród wszystkich państw członkowskich. Głównymi celami na jakie dotychczas przewidziane są wydatki to innowacyjność, badania i rozwój przedsiębiorczość oraz transport przyjazny środowisku a w tym autostrady i drogi ekspresowe. Poza tym wsparcie przeznaczane jest również na źródła energii odnawialnej, cyfryzację kraju a także działania mające zapobiec wykluczeniu społecznemu. Jak wynika z przytoczonych wcześniej danych Ministerstwa Finansów z Funduszu Spójności, który przeznaczony jest dla krajów członkowskich, których PKB na jednego mieszkańca wynosi mniej niż 90% średniej w UE, Polska pozyskała 30,3 mld euro. Najwięcej środków udało się jednak pozyskać z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, bo aż 44,2 mld euro. Środki te przeznaczone zostały najogólniej mówiąc na niwelowanie różnic pomiędzy regionami. Kolejnym programem, z którego Polska pozyskała znaczne kwoty jest Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na który Unia dotychczas przeznaczyła 17,4 mld euro. Także i rolnicy uzyskali solidne wsparcie, ponieważ dzięki dopłatom bezpośrednim w sumie uzyskali 30,2 mld euro. Przedstawione zatem rozliczenie jednoznacznie zatem wskazuje, że fundusze europejskie ogromnie przyczyniły się do rozwoju naszego kraju.

#### **4. Dodatkowe plusy**

Do najważniejszych efektów wstąpienia Polski do Unii Europejskiej poza licznymi środkami pieniężnymi w postaci funduszy unijnych wspomnieć należy o jakże ważnym zniesieniu barier w przepływie kapitału, usług i towarów, otwarciu rynków pracy w krajach Unii, dobrze widoczne w ostatnim czasie podniesienie wiarygodności finansowej kraju a co za tym idzie większa atrakcyjność Polski jako miejsca pod inwestycje. Co więcej uzyskaliśmy dostęp do

---

<sup>5</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (data dostępu 21.05.2019).

ogólnoeuropejskiej certyfikacji towarów i działalności, przyjęcie wspólnej celnej taryfy zewnętrznej, zniesienie kontroli towarów na granicach wewnętrznych. Otworzyły się również rynki zamówień publicznych dla dostawców z całej Unii, rolnicy uzyskali niezwykle dla nich ważne i pomocne dopłaty bezpośrednie, uczniowie i studenci mają możliwość brania udziału w licznych wymianach międzynarodowych, wprowadzono jednolity system oceniania na poziomie szkolnictwa wyższego oraz wprowadzono uznanie wykształcenia na terenie całej UE. Te i wiele innych pozytywnych korzyści pozytywnie ułatwia życie Polakom, jednocześnie rozwijając nasz kraj, dążąc do najwyższych standardów.

## **5. Fundusze Europejskie o strategicznym znaczeniu**

Jednostki samorządu terytorialnego są wraz z przedsiębiorcami głównymi beneficjentami, którzy wykorzystują środki unijne fundusze. Z wielu łatwo dostępnych danych wynika, że w dużej mierze to gminy, powiaty oraz miasta na prawach powiatu wykorzystują najwięcej unijnych środków. O ile zaraz po wejściu do Unii liczba gmin nie korzystających z takiej formy wsparcia była duża o tyle na dzień dzisiejszy nie znajdziemy nawet jednej gminy, która by z takiej pomocy nie skorzystała. W obecnych czasach samorządy wręcz rywalizują między sobą w celu pozyskania unijnych środków co konsekwencji prowadzi do faktu iż środki z UE w dochodach budżetu jednostek samorządu terytorialnego stanowią znaczący odsetek.

Do jednych z celów funduszy należy m.in. poprawa atrakcyjności inwestycyjnej regionów ze względu na ich słaby rozwój. Dlatego też wiele projektów unijnych wspiera jednostki samorządu terytorialnego oraz każdą inną osobę o ile taka osoba zwróci się o pozyskanie takich środków stawiając jako wymóg ich pozyskania stworzenie przez określony czas danej liczby miejsc pracy lub też zrealizowania i utrzymania przez określony czas samej inwestycji. Za najstarszy fundusz strukturalny uznać należy Europejski Fundusz Społeczny. Dzięki niemu wprowadza się i promuje aktywną politykę na rynku, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu oraz kształceniu ustawiczne. Co więcej pozwolił on również na rozwój przedsiębiorstw oraz doskonalenie kadr, a w tym zaktywizował kobiety, które chętniej weszły na rynek pracy. Nie należy zapominać o jednym z priorytetów tak państwa jak i samej Unii jakim jest przeciwdziałanie bezrobociu i tak liczne programy mające na celu aktywizację osób bezrobotnych, poprzez ich aktywne wsparcie w połączeniu z dobrze nakierowaną polityką

państwa odniosło w skutek w postaci 5,6% stopy bezrobocia w kwietniu 2019 r. według danych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Trzeba w tym miejscu wskazać, że mamy przed sobą okres letni w którym corocznie odnotowuje się tendencje do jeszcze niższego spadku bezrobocia ze względu na prace sezonowe. Niewątpliwie do takiego stanu rzeczy przyczyniły się programy szkoleniowe, staże, poradnictwo zawodowe, przygotowanie zawodowe ale i nieustanny wzrost gospodarczy naszego kraju. Kolejnym programem unijnym mającym strategiczne znaczenie dla Unii w latach 2007-2013 był Program operacyjny Kapitał Ludzki, dzięki któremu poprawiło się konkurencyjność regionu jakim jest Europa na świecie oraz zwiększenie zatrudnienia. Mówiąc o korzyściach płynących z wszelkiego rodzaju programów i dotacji wskazać należy, że ich pozytywne skutki występują w dwójakiej formie. Pierwsze to krótkoterminowe które występują bezpośrednio po zrealizowaniu i objawiają się w postaci istnienia nowych inwestycji, większej ilości miejsc pracy a nawet i wzrostem popytu. Poza tym występują również korzyści długoterminowe w postaci podniesienia kompetencji pracowników, osób wchodzących na rynek pracy oraz bezrobotnych, a także podniesienia poziomu infrastruktury, który bezpośrednio przekłada się na rozwój przedsiębiorczości.

Realizacja funduszy unijnych składa się z kilku etapów z których pierwszy zaczyna się jeszcze przed ich przyznaniem. Literatura przedmiotu przewiduje trzy. Pierwszy to ocena *ex-ante*, która rozpoczyna się przed przyznaniem funduszy dla danego regionu i polega na ocenie danego regionu. Drugim etapem jest ocena *mid-term* i realizowana jest w trakcie trwania danego programu. Ostatnim etapem jest ocena *ex-post* po zakończeniu danego projektu, która zajmuje się jego oceną końcową<sup>6</sup>. Ponadto Komisja Europejska poprzez swoją administrację monitoruje prawidłowość wykonywania projektu.

## 6. Obecna i przyszła perspektywa

Na lata 2014-2020 przewidziano następujące programy: Program Infrastruktura i Środowisko 2014-20, Program Inteligentny Rozwój, Program Polska Cyfrowa, Program Wiedza Edukacja Rozwój, Program Polska Wschodnia, Program Pomoc Techniczna 2014-20, Program

---

<sup>6</sup> P. Pachura, M. Kozak, *Elementy metod oceny programów rozwoju regionalnego w aspekcie wykorzystania funduszy strukturalnych*, [w:] *Rola projektów Europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), Warszawa 2004, s. 305.

Europejskiej Współpracy Terytorialnej 2014-20. Kwestia oceny realizowanych programów należy jednak pozostawić do momentu zakończenia ich realizacji aby w pełni móc ocenić wykorzystanie rekordowo przyznaných środków. Patrząc jednak na zmiany jakie zachodzą w naszym otoczeniu a także gospodarce można zapewne śmiało stwierdzić, że idą w pozytywnym kierunku. Rok 2020 zbliża się jednak coraz większymi krokami a co za tym idzie zbliża się kolejna perspektywa finansowa na lata 2021-2027 a za nią ponowny rozdział środków unijnych na poszczególne kraje. Wedle aktualnych ustaleń i wstępnych informacji do Polski w ramach budżetu Unii Europejskiej na lata 2021-2027 ma trafić 64,4 mld euro<sup>7</sup>. Mimo to Polska ma nadal być największym beneficjentem, a drugie w kolejności Włochy mają otrzymać 38,6 mld euro. W oparciu o przytoczone dane już na pierwszy rzut oka widzimy ogromne cięcia wydatków na fundusz spójności i w stosunku do samej Polski redukcje o ok. 23%. Trzeba jednak mieć na względzie fakt iż nie ma jeszcze na chwilę obecną ostatecznych danych a te przytoczone stanowią jedynie wstępną propozycję Komisji Europejskiej. Jednak już w tym momencie trzeba się zastanowić co przyczyniło się do takiej redukcji. Zaistniały fakt budzi oczywiście negatywne opinie społeczne, gdyż trudno się pogodzić z tak dużym zmniejszeniem co jest oczywiste. Mimo wszystko trzeba spojrzeć na to z innej perspektywy. Od strony negatywnej jak wskazuje pewna grupa ekspertów na zaistniała sytuację wpływ mają zaistniałe spory polityczne pomiędzy polskim rządem a Unią jednak analizując tę kwestię od strony pozytywnej spójrzmy na to z perspektywy naszego członkostwa ile dzięki Unii osiągnęliśmy. Nasz kraj od kilkunastu lat przechodzi pozytywną przemianę i rozwija się w bardzo szybkim tempie. Może jest to czas kiedy Unia po podaniu nam początkowo pomocnej dłoni powoli teraz będzie uczyła nas samodzielności stopniowo zmniejszając nam przyznane środki. Tego nie wiemy, lecz jest to jednak scenariusz całkowicie możliwy i jakże adekwatny do zaistniałych faktów. Polskim przedstawicielom nie pozostaje jednak nic innego jak walka o polskie interesy i prowadzenie dobrych negocjacji, tak abyśmy mogli pozyskać jak najwięcej środków dzięki którym nasz kraj stanie się jeszcze bardziej silny a polska gospodarka jeszcze bardziej konkurencyjna. Podkreśleniu wymaga jednak fakt iż Polska, nadal jest dosyć młodym członkiem Unii Europejskiej i sporo przemian jest jeszcze przed nami. To jaka będzie ich

---

<sup>7</sup> <https://www.forbes.pl/gospodarka/budzet-ue-na-lata-2021-2027-ciecia-wobec-polski/28zt94r> (data dostępu 23.05.2019).

jakość zależy jednak od samej Polski, a zatem pozostaje nam jak najlepiej wykorzystać nam wzorce i schematy jakie przekazała nam Unia.

## **7. Podsumowanie**

Podsumowując należy stwierdzić, że dzięki funduszom unijnym Polska podniosła poziom swojego rozwoju a gospodarka stała się bardziej atrakcyjna. Zestawienie ilości wpłaconych pieniędzy z tymi które od Unii otrzymaliśmy pokazuje, że był to dla Polski strzał w dziesiątkę. Dzięki licznym program i dotacjom na rozwój regionalny zwiększyły się także wydatki z krajowego budżetu na te obszary z uwagi na konieczny wkład własny. Pozwoliło to nie jako odblokować finanse krajowe na obszary dotąd zapomniane i zaniedbane. Doszło do zaktywizowania społeczeństwa i podniesienia poziomu wykształcenia. Liczne pogromy unijne w połączeniu z programami rządowymi sprawiły, że zaczęły rozwijać się małe i średnie przedsiębiorstwa.

Bez znaczenia nie pozostały też programy unijne, które znacząco wsparły nasz kraj w przededniu wejścia do Unii Europejskiej. Odbiło się to także na wzroście Polskiego PKB, które z roku na rok wzrasta. Ponadto bezrobocie z miesiąca na miesiąc staje się coraz mniejsze, a rynek pracy wskazuje, że pracowników nadal brakuje, dlatego też niezbędne jest korzystanie z pracowników spoza Polski, głównie ze wschodnich rejonów. Wejście do Unii znacząco ułatwiło wyjazd Polaków za granicę w celach zarobkowych. Pomimo to najważniejszym jednak jest fakt, że Polska w naszych oczach pozytywnie się zmienia wskutek czego nawet w najmniejszych miejscowościach nie brakuje miejsc do rekreacji. Wiele miejsc kultury i zabytków odzyskało swój dawny blask i ponownie przeżywają lata świetności, jednocześnie ucząc nasz historii oraz nie pozwalając zapomnieć o naszej historii i tradycjach. Również i gospodarstwo polskich rolników przeszły znaczącą przemianę co potwierdza fakt, iż pozytywne skutki Unii Europejskiej dotarły do każdej grupy społecznej. Dodatkowo nie należy zapominać, że Polska umocniła się na arenie międzynarodowej, dlatego też powoli staje coraz bardziej znaczącym graczem. Wszystkie przytoczone okoliczności i fakty wskazują zatem, że dzięki Unii Europejskiej Polska osiągnęła wiele a co więcej może osiągnąć jeszcze więcej.

### **Bibliografia**

Cieślik A., Rokicki B., *Wpływ unijnej polityki spójności na wielkość produktu i zatrudnienia w polskich regionach*, „Gospodarka Narodowa” 2013, nr 3.

Kaja J., Piech K. (red.), *Rozwój oraz polityka regionalna i lokalna w Polsce*, Warszawa 2005.

Moździerz A., *Wpływ członkostwa Unii Europejskiej na finanse publiczne w Polsce*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej, Bilans dekady* F. Teraszkiewicz (red), Laboratorium Idei – Prezydencki Program Eksperycki – Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 2013.

Pachura P., Kozak M., *Elementy metod oceny programów rozwoju regionalnego w aspekcie wykorzystania funduszy strukturalnych*, [w:] *Rola projektów Europejskich w rozwoju lokalnym i regionalnym*, M. Adamowicz (red.), 2004.

Słojewska A., *Ciszej o tych funduszach*, „Rzeczpospolita”, 25.03.2013.

Solarz P., *Polityka regionalna w Polsce w warunkach integracji europejskiej w latach 2004- 2010*, Warszawa 2011.

Szlachta J. (red.), *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, studia KPZK PAN, tom CIII, Warszawa 2000.

Szlachta J., Zaleski J., *Kierunki polityki regionalnej w Polsce do roku 2020*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.

### **Źródła internetowe:**

<https://www.forbes.pl/gospodarka/budzet-ue-na-lata-2021-2027-ciecica-wobec-polski/28zt94r>

<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/>

<https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska>

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

**Julia Gołąb**

ORCID: 0000-0001-9469-2885

Uniwersytet Warszawski

**Czy wspólna walka z problemami współczesności  
może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii  
Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku  
prawnym**

*Can a common fight against contemporary challenges be effective?*

*An influence of European Union legislation on the new areas in  
Polish law*

**Abstrakt**

Artykuł ma na celu ukazanie ewolucji nowych gałęzi prawa – prawa ochrony środowiska, prawa konsumenckiego i szeroko pojętego zdrowia publicznego w polskim porządku prawnym. Punktem odniesienia jest tu wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na ich rozwój oraz ocena na ile Polska po 2004 roku wykorzystała swoją szansę. Pokróćce ukazane zostało rozszerzenie zakresu działania Unii Europejskiej poza ramy klasycznej integracji gospodarczej oraz wzajemny wpływ omawianych polityk. Podsumowanie stanowi ogólną ocenę zmian dokonanych na tej płaszczyźnie przez piętnastoletnie członkostwo.

**Słowa kluczowe:**

ochrona środowiska, prawo konsumenckie, zdrowie publiczne, Unia Europejska, rynek wewnętrzny

**Abstract**

The aim of the article is to show an evolution of the new areas of law-environmental law, consumers law and a broadly understood public

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

health in Polish legal system. The reference point is an influence of European Union legislation on their development and an assesment how Poland took an opportunity after 2004. The article also shows the expansion of European Union scope of actions over the classical economic integration and an impact between discussed policies. A summary include overall evaluation of changes during the fifteen years of Polish membership.

**Key words:**

environmental protection, consumer law, public health, European Union, internal market

## 1. Wstęp

Piętnaście lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest okazją do dokonywania wszelkiego rodzaju podsumowań. Przystąpienie do wspólnoty państw powołanej do życia dla wspólnego osiągnięcia rozwoju gospodarczego miało na celu przede wszystkim wzmocnienie naszej pozycji ekonomicznej i politycznej na arenie międzynarodowej. Ogromna szansa wiązała się z dużym ryzykiem oraz z jeszcze większymi problemami natury praktycznej. Było to przystąpienie do międzynarodowej struktury, tworzonej od lat pięćdziesiątych dwudziestego wieku przez państwa, które w momencie rozpoczęcia procesu integracji miały ukształtowaną gospodarkę wolnorynkową.

W obliczu przystąpienia do Unii Europejskiej polski system prawny musiał zmierzyć się przede wszystkim z dostosowaniem się do norm prawa unijnego. Pomiędzy harmonizacją dokonywaną na bieżąco przez państwa członkowskie a dostosowywaniem prawa państwa kandydującego występuje znaczna różnica. W dużym uproszczeniu, proces harmonizacji polega na wypracowywaniu danej normy w drodze wzajemnych ustępstw. Dostosowywanie zaś stanowi przyjęcie tego co zostało wcześniej, „z góry” ustalone<sup>1</sup>. Jak w takim razie Rzeczpospolita, państwo po dopiero co przebytej transformacji ustrojowej poradziła sobie z tym wyzwaniem? Uzyskanie odpowiedzi na to pytanie wydaje się

---

<sup>1</sup> P. Korzeniowski, *Prawodawstwo dotyczące Rynku Wewnętrznego i ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Rynek wewnętrzny a polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, red. M. Sznajder, Łódź 1998, s. 139-155.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

jeszcze bardziej istotne w odniesieniu do aspektów o charakterze nie czysto ekonomicznym, na których skupiać będzie się niniejsza praca.

Celem artykułu będzie próba oceny ewolucji polskiego prawodawstwa pod wpływem integracji z Unią Europejską na płaszczyźnie ochrony środowiska, prawa konsumenckiego, w tym zwłaszcza w kontekście szeroko rozumianego zdrowia publicznego. Dziedziny te są ze sobą powiązane w ten sposób, że stanowią pewną nadbudowę nad osiągnięciem głównego celu integracji, jakim jest wzrost gospodarczy i stworzenie jednolitego rynku. W swojej istocie odnoszą się one do jakości życia obywateli Unii i zostały wypracowane w długotrwałym procesie współpracy, niejako na uboczu rozwoju ekonomicznego. Przez sam charakter omawianych dziedzin czynniki wewnętrzne płynące z każdego z państw członkowskich odgrywają na tych płaszczyznach szczególnie doniosłą rolę. Jednocześnie wyzwania i problemy wiążące się z nimi mają charakter międzynarodowy oraz wzrastają we współczesnym świecie w coraz szybszym tempie. Z tej przyczyny, w obliczu piętnastolecia członkostwa warto poddać pod rozważę polską perspektywę w spojrzeniu na tę kwestię.

## **2. Proces rozszerzenia zakresu działalności Unii Europejskiej**

Decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 listopada 2013 roku<sup>2</sup> określono program działania Unii do 2020 roku, będący elementem długotrwałej wizji sięgającej roku 2050. Cele priorytetowe określone w tym akcie prawnym obejmują m.in.:

- ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego Unii;
- przekształcenie Unii w zasobooszczędną, zieloną i konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną;
- ochronę obywateli Unii przed związanymi ze środowiskiem presjami i zagrożeniami dla zdrowia i dobrostanu;
- maksymalizację korzyści płynących z prawodawstwa Unii w zakresie środowiska poprzez lepsze wdrażanie tego prawodawstwa;

---

<sup>2</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.U. L 354/171 z 28.12.2013, s. 171-200).

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

- doskonalenie bazy wiedzy i bazy dowodowej unijnej polityki w zakresie środowiska;
- zapewnienie inwestycji na rzecz polityki w zakresie środowiska i klimatu oraz podjęcie kwestii ekologicznych efektów zewnętrznych;
- lepsze uwzględnianie problematyki środowiska i większa spójność polityki.

Osiągnięcie niskoemisyjnej gospodarki o obiegu zamkniętym jest elementem szerszej strategii, która w swoich założeniach odwołuje się właśnie do samej poprawy jakości życia obywateli Unii. Ma być ona zintegrowana z polityką konsumencką, opartą przede wszystkim na wiedzy i wiarygodności informacji dostarczanych konsumentom<sup>3</sup>. Ograniczenie negatywnego wpływu czynników środowiskowych na zdrowie człowieka jest w omawianej Decyzji przywoływane wielokrotnie i stanowi jeden z głównych motywów przewidywanych działań. Pomimo określenia wypracowanych obecnie przez prawo unijne norm jako „najbardziej nowoczesne i kompleksowe”<sup>4</sup>, wskazano nasilenie się wielu negatywnych tendencji, przeciwdziałanie którym stanowi jednocześnie wypełnianie przez państwa członkowskie swoich międzynarodowych zobowiązań<sup>5</sup>. W tym miejscu należy wspomnieć przede wszystkim realizację Porozumienia Paryskiego z grudnia 2015 roku, stanowiącego efekt obrad Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Wyznaczone przez Unię Europejską cele na rok 2030 stanowią europejski wkład do realizacji Porozumienia<sup>6</sup>. Polską odpowiedzią na powyższy unijny program działania było przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 14 lutego 2017 roku „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”<sup>7</sup>, z perspektywą działania sięgającą także 2030 roku.

Zanim jednak osiągnięcie „trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca

---

<sup>3</sup> *Ibidem.*, motyw 35.

<sup>4</sup> *Ibidem.*, motyw 2.

<sup>5</sup> *Ibidem.*, motyw 13.

<sup>6</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The Paris Protocol – A blueprint for tackling global climate change beyond 2020 (COM(2015) 81 final/2) s. 6.

<sup>7</sup> Strona internetowa Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf>, „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020”, dostęp 30 maja 2019.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska” stało się jednym z celów Unii Europejskiej<sup>8</sup>, integracja państw członkowskich skupiała się przede wszystkim na osiągnięciu celów ekonomicznych. Zmianę tego stanu rzeczy można upatrywać w dwojakich przyczynach. Po pierwsze, rozszerzenie zakresu działania Wspólnoty miało na celu usprawnienie tworzenia i funkcjonowania rynku wewnętrznego. Po drugie, ogromny wpływ na tę zmianę wywarły czynniki o charakterze zewnętrznym, odzwierciedlające głębokie przemiany dokonujące się w skali ogólnoswiatowej. Odnosi się to do wszystkich omawianych dziedzin.

Początki unijnej polityki ochrony środowiska sięgają lat 70 dwudziestego wieku, kiedy to społeczność międzynarodowa zaczęła dostrzegać zagrożenia związane z ciągłym rozwojem gospodarczym. Duży nacisk opinii społecznej i zwiększenie powszechnej świadomości problemu skutkowało przyjęciem podczas siedemnastej sesji Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury, która odbyła się 16 listopada 1972 roku, Konwencji w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego<sup>9</sup>. W komunikacie ze spotkania paryskiego znalazło się stwierdzenie że „economic development does not constitute an end in itself, but should serve to improve quality of life”. Następnie przeniesienie punktu ciężkości z samego rozwoju gospodarczego na poprawę jakości życia urzeczywistnione zostało także w Unii. Preambuła Traktatu z Maastricht z 7 lutego 1992 roku odwoływała się zarówno do rozwoju ekonomicznego jak i społecznego, realizowanego w granicach wyznaczonych przez rynek wewnętrzny<sup>10</sup>. Od 1973 roku Unia przyjmuje Programy działań na rzecz ochrony środowiska, określające najważniejsze założenia podejmowanych przez nią polityk. W szóstym programie na lata 2002-2012 osiągnięcie zrównoważonego rozwoju było celem określonym wprost, opartym na założeniu przekształcenia sposobów produkcji jak i konsumpcji<sup>11</sup>. Wdrażanie proponowanych zmian

---

<sup>8</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7.02.1992 r. (wersja skonsolidowana Dz.Urz. C 202 z 2016 r., s. 13).

<sup>9</sup> Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 r. przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz. U. 1976 nr 32 poz. 190).

<sup>10</sup> D. Langlet, S. Mahmoudi, *EU environmental law and policy*, Oxford 2016, s. 33.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 31.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

w europejskim modelu gospodarczym skutkowało gwałtownym rozwojem unijnego prawa ochrony środowiska, do tego stopnia, iż niektórzy z autorów prognozują powstanie nowego *ius commune*<sup>12</sup>. „Lawa” nowych rozwiązań, poprzez ogromną ilość nowo przyjętych aktów prawnych zaczęła rodzić trudności w swoim stosowaniu, stąd od czasu piątego Programu (1993-2000) postuluje się symplifikację środowiskowego *acquis communautaire*, w zamian za rozszerzenie zakresu instrumentów podejmowanych w ramach tej polityki<sup>13</sup>.

Ewolucja, a właściwie powstanie unijnej polityki ochrony konsumentów, podobnie jak powiązana z nią ochrona środowiska jest w pewnym stopniu efektem wpływu na Wspólnotę czynników zewnętrznych. Prapoczątki ochrony odbiorców produktów oferowanych na rynku poszukiwane są przez doktrynę już w czasie rewolucji francuskiej i przeciwdziałaniu tzw. *fraud concerning merchandise*<sup>14</sup>. Charakterystyczne dla współczesności potrzeby wygenerowane w tej kwestii wiążą się jednak dopiero z rozwojem społeczeństwa konsumpcyjnego. Inspiracja została zaczerpnięta z Atlantyku, a mianowicie ze słynnego wystąpienia Prezydenta Stanów Zjednoczonych Johna F. Kennedy’ego z 15 marca 1962 roku adresowanego do Kongresu, w którym padło stwierdzenie że „wszyscy jesteśmy konsumentami”<sup>15</sup>. W obliczu rozwoju gospodarki rynkowej narodziła się konieczność „wyprowadzenia” ochrony konsumenta z samej idei wspólnego rynku<sup>16</sup>. Podstawę prawną dla działania instytucji unijnych i swoistą „konstytucję” stanowił w przypadku polityki konsumenckiej Jednolity Akt Europejski z 28 lutego 1986 roku<sup>17</sup>. Jest to kolejna z cech wspólnych właściwych zarówno prawu ochrony środowiska jak i prawu konsumenckiemu.

---

<sup>12</sup> N. de Sadeleer, *EU environmental law and the internal market*, Oxford 2014, s. 175-176.

<sup>13</sup> *Ibidem*, s. 207.

<sup>14</sup> J. Stuyck, *European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: Consumer Policy in or Beyond the Internal Market*, „Common Market Law Review” 2000, nr 37 s. 368.

<sup>15</sup> Strona internetowa Biblioteki i Muzeum Prezydenta Johna F. Kennedy’ego, <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>, „Special message to Congress on protecting consumer interest, 15 March 1962”, dostęp: 30 maja 2019.

<sup>16</sup> J. Stuyck, *op. cit.*, s. 377.

<sup>17</sup> Jednolity Akt Europejski z dnia 28.02.1986 roku (Dz.U. L 169 z 29.6.1987, str. 1-28).

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

Zmianom wprowadzanym w pierwszych dotyczących konsumentów Programach (z 1975 i 1981 roku) początkowo towarzyszyła stosunkowa niechęć państw członkowskich, zarówno w aspekcie ekonomicznym jak i prawnym<sup>18</sup>. W latach siedemdziesiątych dwudziestego wieku, pod pretekstem ochrony interesów konsumentów poszczególne państwa członkowskie przyjmowały uregulowania stanowiące ukryty protekcyjnizm. Stanowiło to reakcję m.in. na kryzys naftowy z 1973 roku. Omawiane regulacje na poziomie krajowym stanowiły znaczący krok wstecz na drodze do utworzenia wspólnego rynku, stąd pojawiła się potrzeba interwencji Wspólnoty w zakresie nieobjętych postanowieniami Traktatu Rzymskiego z 25 marca 1957 roku<sup>19</sup>. Sam postulat ochrony konsumenta, pomimo wzbudzenia u swojego zarania wysokich oczekiwań, nie doczekał się nigdy w społeczeństwie poparcia równego temu, jakie okazywane jest ochronie środowiska. Wiąże się to m.in. z negatywnym odbiorem samej konsumpcji, która po pewnym zgeneralizowaniu nie budzi u swoich odbiorców pozytywnych emocji. Stąd rozkwitły w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych poglądy o konieczności konsumenckiej „rewolucji” z czasem znacząco utracił na znaczeniu<sup>20</sup>. Nie oznacza to jednak, że sam rozwój prokonsumenckiej legislacji uległ zahamowaniu. W kwietniu 2018 roku Komisja Europejska zaproponowała pakiet zmian legislacyjnych w obowiązujących dyrektywach konsumenckich, nazwany „Nowym ładem dla konsumentów”. Towarzyszy mu plan działania obejmujący z jednej strony większą koordynację między organami ochrony konsumentów w Unii Europejskiej, z drugiej zaś zwiększający świadomość konsumentów w przedmiocie swoich praw<sup>21</sup>. Nawiązanie poprzez nazwę do pakietu zmian wprowadzonych przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Franklina Delano Roosevelta w latach trzydziestych dwudziestego wieku, może rodzić w stosunku do nowych propozycji legislacyjnych bardzo wysokie oczekiwania. Pomimo szerokiego zakresu

---

<sup>18</sup> M. Namysłowska, *Ekonomia w prawie konsumenckim – wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, Warszawa 2016, s. 184.

<sup>19</sup> J.-P. Pizzio, *Jakość produktów: ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, normalizacja europejska*, [w:] *Ochrona konsumenta w Unii Europejskiej*, red. M. Fryźlewicz, Łódź 1998, s. 18.

<sup>20</sup> C. Kye, *Environmental Law and the Consumer in the European Union*, „Journal of Environmental Law Vol 7”, nr 1, s. 40.

<sup>21</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady I Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowy ład dla konsumentów” z dnia 11.04.2018 r. (Dz. U. COM(2018) 183 final, dalej: Nowy ład).

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

przedmiotowego „Nowego ładu”, jego doniosłość jest w doktrynie poddawana krytyce<sup>22</sup>. Niewątpliwie potrzeba lepszego funkcjonowania została na poziomie Unii dostrzeżona. Można powiedzieć, że w pewnym sensie historia zatoczyła koło, bowiem impuls do wprowadzenia zmian i zwiększenia „efektu odstrasżającego” znowu wywołany została poprzez pewne poruszenie w społeczeństwie. We wrześniu 2015 roku Environmental Protection Agency w Stanach Zjednoczonych ujawniła, że Volkswagen programował wyprodukowane przez siebie silniki Diesla tak, aby w trakcie badań nie aktywowały swojej pełnej emisji. Umożliwiała to niewykrywalne naruszanie obowiązujących je wymogów emisyjnych. Praktyka ta dotyczyła także państw członkowskich Unii Europejskiej. Zarówno na samym szczelbu instytucji unijnych, jak i w wyniku działań licznych organizacji społecznych podjęto próby wyegzekwowania odpowiedzialności Volkswagena. Proceder ten był zakrojony na szerszą skalę i nie dotyczył wyłącznie jednego producenta. Próby te (które na chwilę oddania niniejszego artykułu nadal są podejmowane, również w Polsce) powiodły się z różnym skutkiem. W każdym razie afera „Dieselgate” ujawniła wiele braków w zakresie skuteczności prawa, oraz szerzej – całej polityki konsumenckiej<sup>23</sup>.

Podobny schemat rozwoju możemy zaobserwować w przypadku dziedziny jaką jest zdrowie publiczne. Zwiększenie jej znaczenia, oraz kompetencja Wspólnoty do działania w tym zakresie sięgają swoimi korzeniami Traktatu z Maastricht z 1992 roku. Zewnętrzny impulsami w omawianym przypadku stały się głośnie medialnie epidemie, takie jak np. epidemia ptasiej grypy<sup>24</sup>. Zainteresowanie tą kwestią w społeczeństwie, ulegające czasowo nagłemu podwyższeniu, jest dosyć wysokie. Niemniej, ze względu na swój charakter, skupia się raczej na samym funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej w danym państwie członkowskim. Problemy napotymane przez społeczeństwo na co dzień rozpatrywane są przede wszystkim na poziomie krajowym, a świadomość wpływu Unii Europejskiej na funkcjonowanie systemu opieki zdrowotnej pozostaje dosyć niska. Z perspektywy europejskiej zaś działania skupiają

---

<sup>22</sup> A. Jabłonowska, M. Namysłowska, *Nowy ład dla konsumentów? O planowanych zmianach prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 10, s. 11-17.

<sup>23</sup> B. Geebelen, *Ability of EU Legislation to Deter: the Volkswagen Case*, „European Energy and Environmental Law Review”, nr 26, s. 102-103.

<sup>24</sup> M. Paszkowska, *Ewolucja podstaw prawnych i kierunki polityki zdrowotnej Unii Europejskiej*, [w:] *Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony zdrowia*, red. P. Stec, M. Urbaniec, Częstochowa 2010, s. 40.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

się bardziej na wspieraniu istniejących rozwiązań i dopełnianiu polityk krajowych<sup>25</sup>.

Powyżej omówiony został wpływ czynników zewnętrznych, nie można jednak pomijać roli, być może kluczowej, jaką w omawianej ewolucji odegrała chęć wzmocnienia unijnego rynku. Dodatkowe wymogi, czy to z zakresu ochrony środowiska, zdrowia lub ochrony samych konsumentów, nakładają pewne obciążenia na większość podmiotów uczestniczących w grze rynkowej. Przede wszystkim – są to przedsiębiorcy. Podobnie organy administracji, obciążone rozszerzonym zakresem obowiązków bądź specjalnie do nowych zadań powołane. Muszą one liczyć się ze zwiększeniem kosztów, wypracowaniem nowego modus operandi i innymi, ujawniającymi się w procesie ich funkcjonowania w wolnorynkowej rzeczywistości trudnościami. Mamy więc tutaj do czynienia z kwestią ważenia określonych dóbr, z jednej strony wolnością działalności gospodarczej i rozumianymi szeroko kwestiami administracyjnymi, a z drugiej z dążeniem do poprawy jakości życia obywateli Unii. Szczególnie istotny jest tu wpływ omawianych polityk na ustanowiony przez Unię rynek wewnętrzny. Innymi słowy, czy osiąganie pewnych wartości, wykraczających poza rachunek ekonomiczny ma sens w przypadku funkcjonowania międzynarodowej organizacji, powołanej dla osiągnięcia lepszego rozwoju gospodarczego. Wątpliwości te najczęściej są powoływane w kontekście nowych państw członkowskich, w tym Polski. Pojawiły się postulaty, aby najpierw doprowadzić do zrównania poziomu rozwoju gospodarczego w poszczególnych państwach Unii, a dopiero później pogłębiać integrację na innych płaszczyznach<sup>26</sup>. Działalność instytucji unijnych, w tym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, oraz samo brzmienie prawa pierwotnego wskazuje na aspiracje znacznie wykraczające poza swój pierwotny cel. Jednak w przypadku omawianych dziedzin, podstawy do działania Unii mają charakter nie wyłącznie aksjologiczny.

Harmonizacja lub ujednoczenie przepisów zawsze zwiększa pewność prawa przedsiębiorców i innych podmiotów przekraczających granice poszczególnych państw członkowskich. Chętniej skorzystają oni z zagwarantowanych im przez prawo unijne swobód rynku

---

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 54.

<sup>26</sup> L. Krämer, *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. M. Bar, J. Jendrośka, Wrocław 2008, s. 14.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

wewnętrznego. To samo dotyczy konsumentów, którzy w zetknięciu z towarem czy usługą pochodzącą spoza rynku krajowego łatwiej podejmą decyzję o skorzystaniu, jeżeli mechanizmy ochronne będą dla nich jasne i pewne. W ten sposób rozwój prawa konsumenckiego ma wspomóc działalność praktyk rynkowo-kompensatoryjnych, wspierających omawiany proces decyzyjny<sup>27</sup>.

Na wspomnienie w tym miejscu zasługuje również sama relacja prawa ochrony środowiska, ochrony zdrowia publicznego i prawa konsumenckiego. To ostatnie często uznaje się za „młodszą siostrę” ochrony środowiska naturalnego, ze względu na ich wiele cech wspólnych. W obu obszarach chodzi przede wszystkim o zapewnienie ochrony, odpowiednio środowisku i podmiotom, które pomimo znajdowania się w gorszej sytuacji wcześniej jej nie otrzymywały. „Środowisko” jest autonomicznym pojęciem prawa unijnego, rozumianym szeroko. W przypadku prawa konsumenckiego nie zostało wykształcone oddzielne „prawo do konsumpcji”, analogicznego do obowiązującego „right to the environment”<sup>28</sup>. Ponadto, jak już zostało wspomniane wyżej, pozostaje kwestia skali poparcia w społeczeństwie dla konsumenta jako pewnej ogólnej kategorii. Nigdy nie osiągnęło ono skali porównywalnej do tego, które otrzymuje środowisko naturalne. Co więcej, sam wzrost konsumpcji, przy swoim tradycyjnym rozumieniu, szkodzi środowisku w sposób oczywisty. Znaleźnien złotego środka jest wyzwaniem, przed którym stoi ambitna w swoich założeniach Europa. W stosunku do zdrowia pole potencjalnych konfliktów z polityką konsumencką czy ochroną środowiska jest mniejsze. Celem jest tu bowiem zagwarantowanie wysokiego poziomu jego ochrony<sup>29</sup>.

### 3. Polska perspektywa

Powyższe omówienie ewolucji polityk unijnych miało na celu nie tylko ukazanie tego, z jakim jej kształtem przyszło zmierzyć się w 2004 roku nowym państwom członkowskim. Służyło również pokazaniu całej złożoności związków pomiędzy aspektem ekonomicznym a innymi motywami działania Unii Europejskiej. Kwestia wpływu wartości

---

<sup>27</sup> A. Kunkiel-Kryńska, *Naruszenie dobrych obyczajów a praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumenta*, [w:] *op. cit.*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, s. 94.

<sup>28</sup> C. Kye, *op. cit.*, s. 32-34.

<sup>29</sup> M. Bobrowski, *Wpływ funduszy unijnych na innowacyjność w ochronie zdrowia*, [w:], *op. cit.*, red. P. Stec, M. Urbaniec, s. 183.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

i funkcjonowania prawa w określonej rzeczywistości społeczno-gospodarczej, z pewnym „ładunkiem” historycznym w omawianym przedmiocie ujawnia się w całej swojej mocy. Ma to kluczowe znaczenie szczególnie w kontekście jego skuteczności.

Stan jakości ochrony środowiska w Polsce przed rokiem 1990 można określić jako „zatrważający”. Wiązało się to przede wszystkim z funkcjonowaniem systemu gospodarki centralnie planowej i brakiem zainteresowania władz tą kwestią. W doktrynie podnosi się, że przedsiębiorcom bardziej opłacało się zapłacić karę pieniężną niż wprowadzać proekologiczne ulepszenia<sup>30</sup>. Nie oznacza to jednak, iż prawodawstwo dotyczące tej kwestii w ogóle nie istniało – już od lat siedemdziesiątych dwudziestego wieku wyodrębnia się politykę ochrony środowiska jako politykę społeczną, nie gospodarczą<sup>31</sup>. Do lat dziewięćdziesiątych nie było jednak pewne, czy prawo ochrony środowiska stanowi nową gałąź prawa – orzecznictwo, w tym orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego o tym nie przesądzało. Obowiązywała „Ustawa o ochronie i kształtowaniu środowiska”<sup>32</sup>, stojąc niejako na szczycie hierarchii przepisów. W przeciwieństwie do regulacji wspólnotowej, polskie rozwiązania miały charakter czysto sektorowy i nie składały się na jeden spójny system. Większość kwestii uregulowana została na poziomie rozporządzeń<sup>33</sup>.

Negocjacje dotyczące przystąpienia Polski do Unii rozpoczęły się 31 marca 1998 roku. Jednym z trzydziestu jeden obszarów negocjacyjnych wyznaczonych przez Komisję Europejską był obszar „środowisko”. Przedstawiciele Unii, wraz z polskimi specjalistami mieli za zadanie dokonać *screeningu* polskiego ustawodawstwa i zdecydować o przebiegu transpozycji prawa wspólnotowego. Najważniejszą zmianę stanowiło wejście w życie ustawy Prawo o ochronie środowiska<sup>34</sup>, która

---

<sup>30</sup> E. Gmurzyńska, J. Juergensmeyer, M. Kulesza, *Environmental Protection in Post-Socialist Eastern Europe: The Polish Example*, „14 Hastings International & Comparative Law Review” s. 832.

<sup>31</sup> Z. Bukowski, *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, [w:], *op. cit.*, red. M. Bar, J. Jendrośka, s. 63-66.

<sup>32</sup> Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980 nr 3 poz. 6).

<sup>33</sup> P. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 141-149.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 ze zm.).

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

miała być odpowiedzią na wyznaczone Polsce standardy<sup>35</sup>. Prognozowano, że Polska będzie jednym z nowych państw członkowskich, które najbardziej zyska na implementacji unijnych norm<sup>36</sup>. Pomimo tego, dostrzeżono potencjalne problemy wynikające z samej skali obecnych problemów środowiskowych oraz przeprowadzonej reformy administracji, stanowiącej dodatkowe obciążenie dla wdrażania nowych przepisów w życie<sup>37</sup>.

Zgodnie z opracowanym w 2019 roku raportem dotyczącym polityki wdrażania prawa ochrony środowiska, Polska pod względem jakości środowiska znajduje się w większości w końcówce opracowanych rankingów państw Unii, znacznie poniżej średniej. Dzieje się tak pomimo działań podjętych w każdym z obszarów problemowych, oraz znacznych środków unijnych przeznaczonych na te cele. Ochrona środowiska i efektywne gospodarowanie odpadami znajduje się na czwartym miejscu pod względem przyznanych na ten cel środków z Europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020 (ok. 8 mld euro). W przeważającej części zostały one przez beneficjentów wykorzystane (średnia dla ogółu środków: 98,42%)<sup>38</sup>. Efektywność wdrażania przepisów i ogólna ekoinnowacyjność państwa statuuje się na bardzo niskim poziomie, tendencja ta nie zmienia się w stosunku do ocen przeprowadzonych w latach poprzednich<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> J. W. Pałasz, *Praktyczny wymiar dostosowania i harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska do wymagań Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia problemowe*, Gliwice 2012, s. 65-67.

<sup>36</sup> Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/benefit\\_short.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/benefit_short.pdf), „The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries”, dostęp: 30.05.2019.

<sup>37</sup> Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/administrative\\_capacity.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/administrative_capacity.pdf), „Administrative Capacity for Implementation and Enforcement of EU Environmental Policy in the 13 Candidate Countries”, dostęp: 30.05.2019.

<sup>38</sup> Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_pl\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_pl.pdf), „Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019. Sprawozdanie na temat państwa Polska”, dostęp: 30.05.2019.

<sup>39</sup> Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report\\_pl\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report_pl_pl.pdf), „Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2017. Sprawozdanie na temat państwa Polska”, dostęp: 30.03.2019.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

W dziedzinie polityki konsumenckiej dostosowywanie do unijnego prawodawstwa zostało podzielone na dwa etapy. Najpierw nastąpiło wyrównanie obowiązujących standardów ochrony konsumenta, przede wszystkim w zakresie ochrony zdrowia i jego pozycji ekonomicznej. Drugi etap stanowiło wprowadzenie procedur dotyczących dochodzenia roszczeń konsumenckich i ustanowienie systemu umożliwiającego jego właściwe stosowanie, w tym systemu monitorowania<sup>40</sup>. Zastosowanie wysokiego standardu ochrony konsumentów było szczególnie ważne w obliczu „otworzenia się granic” po przystąpieniu Polski do Unii. Nagły napływ produktów, usług i kapitału z zewnątrz ujawnił braki w ochronie prawnej, udzielanej konsumentowi jako słabszej stronie w relacji z profesjonalnym podmiotem<sup>41</sup>. Pomimo przyjęcia unijnych unormowań gwarantujących określony standard ochrony problemem pozostaje sam stosunek społeczeństwa do omawianego problemu. Wiedza polskich konsumentów na temat swoich praw kształtuje się na jednym z najniższych poziomów w Europie<sup>42</sup>. Przekłada się to na stosunkowo niską częstotliwość korzystania z własnych uprawnień. Stanowi to główną różnicę z wdrażaniem polityki unijnej w dziedzinie zdrowia publicznego, której problemy w realizacji w Polsce wynikają głównie z przyczyn o charakterze praktycznym. Polska posiada najdłuższy w Europie czas oczekiwania na zabiegi medyczne oraz najwyższy poziom niezaspokojonych medycznych potrzeb. Za przyczyny takiego stanu rzeczy uważa się jednak nie sam poziom świadomości Polaków w dziedzinie zdrowia, lecz publiczne niedofinansowanie polskiego systemu opieki zdrowotnej. W połączeniu ze słabo rozwiniętym sektorem ubezpieczeń prywatnych i wysokimi kosztami leków powoduje to częste problemy w dziedzinie dostępu do usług medycznych. Szczególnie ma to znaczenie w przypadku gospodarstw domowych o najniższych dochodach, gdzie konieczność skorzystania z opieki medycznej wiąże się często z trudnościami ciężkimi do przezwyciężenia. Odpowiedzią na te problemy jest przeprowadzana

---

<sup>40</sup> A. Pomierna-Andrychowska, *Stan zaawansowania Polski w przygotowaniach do członkostwa w Unii w zakresie ochrony konsumenta*, [w:] *op. cit.*, red. M. Fryźlewicz, Łódź 1998.

<sup>41</sup> E. Łętowska, *The Constitutional Aspects of Consumer Protection in Poland*, [w:] *Droit de la consommation = Konsumentenrecht = Consumer law*, red. L. Thévenoz, N. Reich, Genewa 2006.

<sup>42</sup> Strona internetowa Komisji Europejskiej, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/survey-consumer-attitudes-2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/survey-consumer-attitudes-2016_en.pdf), „Consumers” attitudes towards cross-border trade and consumer protection 2016”, dostęp: 30.05.2019.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

reforma systemu opieki zdrowotnej, jednak na jej efekty należy jeszcze poczekać<sup>43</sup>.

#### 4. Podsumowanie

Pomimo omówionych istniejących różnic i podobieństw w modelu ewolucji polskiej polityki konsumenckiej, środowiskowej i polityki w dziedzinie zdrowia publicznego otwartą kwestią pozostaje odpowiedź na pytanie, na ile pokonywanie trudności związanych z dostosowywaniem polskiego systemu prawnego stanowiło wykorzystanie naszej szansy po 2004 roku. Bardzo przydatna będzie w tym przypadku zmiana perspektywy i przeniesienie punktu ciężkości z obowiązku na szansę jaka się w związku z tym narodziła. Konieczność szybkiego wprowadzenia zmian, na taką skalę, pomimo kosztów które ze sobą wygenerowała, wiąże się również z dokonaniem pewnego „skoku cywilizacyjnego”. Wypracowane rozwiązania, mniej lub bardziej korzystne czy przystające do polskiej rzeczywistości, przygotowały polski rynek na wyzwania związane z funkcjonowaniem gospodarki wolnorynkowej. Co więcej – zmusiły do dopasowania się do strategii rozwoju zakrojonej na o wiele szerszą perspektywę (obecnie: do 2050 roku). Problemy z jakimi docelowo mają mierzyć się omawiane uregulowania prawne – m.in. degradacja środowiska, zalew towarów i usług, choroby cywilizacyjne są elementami składowymi szeroko pojętego procesu globalizacji. Prędzej czy później Polska stanęłaby przed koniecznością zmierzenia się z nimi. Na skutek akcesji do Unii Europejskiej uzyskała możliwość mierzenia się z nimi razem z innymi państwami swojego obszaru geograficznego, co w omawianym przypadku jest o tyle cenne, że same te wyzwania mają bardzo silny element transgraniczny. Pomimo kosztów, trudności o charakterze praktycznym i konieczność częstszego wypracowywania na arenie międzynarodowej kompromisu, podjęte zmiany należy oceniać pozytywnie. Perspektywa dalszego rozwoju, rozważana przez pryzmat obecnych działań instytucji unijnych (np. wspomnianego „Nowego Ładu dla konsumentów”) wskazuje na perspektywę poszerzania zakresu współpracy. Wpływ na nią będą miały oczywiście również czynniki o charakterze politycznym, jest to jednak temat na odrębne opracowanie.

---

<sup>43</sup> Strona internetowa Komisji Europejskiej, [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp\\_poland\\_polish.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_poland_polish.pdf), „State of health in the EU. Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2017”., dostęp: 30.05.2019.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

## **Bibliografia**

### **Literatura:**

Bobrowski M., *Wpływ funduszy unijnych na innowacyjność w ochronie zdrowia*, [w:], *Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony zdrowia*, red. Stec P., Urbaniec M., Częstochowa 2010.

Bukowski Z., *Wybrane zagadnienia związane z nieprawidłową implementacją wspólnotowego prawa ochrony środowiska do prawa polskiego*, [w:], *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. Bar M., Jendrośka J., Wrocław 2008.

De Sadeleer N., *EU environmental law and the internal market*, Oxford 2014.

Geebelen B., *Ability of EU Legislation to Deter: the Volkswagen Case*, „European Energy and Environmental Law Review”, nr 26, Kluwer Law Online 2017.

Gmurzyńska E., Juergensmeyer J., Kulesza M., *Environmental Protection in Post Socialist Eastern Europe: The Polish Example*, „14 Hastings International & Comparative Law Review”, nr 4, Hastings 1991.

Jabłonowska A., Namysłowska M., *Nowy ład dla konsumentów? O planowanych zmianach prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” nr 10, Warszawa 2018.

Korzeniowski P., *Prawodawstwo dotyczące Rynku Wewnętrznego i ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Rynek wewnętrzny a polityka ochrony środowiska w Unii Europejskiej*, red. Sznajder M., Łódź 1998.

Krämer L., *Implementacja wspólnotowego prawa ochrony środowiska w państwach członkowskich*, [w:] *Wspólnotowe prawo ochrony środowiska i jego implementacja w Polsce trzy lata po akcesji*, red. Bar M., Jendrośka J., Wrocław 2008.

Kunkiel-Kryńska A., *Naruszenie dobrych obyczajów a praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumenta*, [w:] *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. Czarnecka M., Skoczny T., Warszawa 2016.

Kye C., *Environmental Law and the Consumer in the European Union*”, „Journal of Environmental Law Vol 7”, nr 1, 1995.

Langlet D., Mahmoudi S., *EU environmental law and policy*, Oxford 2016.

Łętowska E., *The Constitutional Aspects of Consumer Protection in Poland*, [w:] *Droit de la consommation = Konsumentenrecht = Consumer law*, red. Thévenoz L., Reich N., Genewa 2006.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

Namysłowska M., *Ekonomia w prawie konsumenckim–wybrane zagadnienia*, [w:] *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. Czarnecka M., Skoczny T., Warszawa 2016.

Pałasz J. W., *Praktyczny wymiar dostosowania i harmonizacji polskiego prawa ochrony środowiska do wymagań Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia problemowe*, Gliwice 2012.

Paszkowska M., *Ewolucja podstaw prawnych i kierunki polityki zdrowotnej Unii Europejskiej*, [w:] *Prawno-ekonomiczne aspekty ochrony zdrowia*, red. Stec P., Urbaniec M., Częstochowa 2010.

Pizzio J.-P., *Jakość produktów: ochrona zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, normalizacja europejska*, [w:] *Ochrona konsumenta w Unii Europejskiej*, red. Fryźlewicz M., Łódź 1998.

Pomierna-Andrychowska A., *Stan zaawansowania Polski w przygotowaniach do członkostwa w Unii w zakresie ochrony konsumenta*, [w:] *Ochrona konsumenta w Unii Europejskiej*, red. Fryźlewicz M., Łódź 1998.

Stuyck J., *European Consumer Law after the Treaty of Amsterdam: Consumer Policy in or Beyond the Internal Market*, „Common Market Law Review Vol. 37” nr 2, Kluwer Law Online 2000.

#### **Źródła internetowe:**

Strona internetowa Biblioteki i Muzeum Prezydenta Johna F. Kennedy’ego, <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKPOF/037/JFKPOF-037-028>, „Special message to Congress on protecting consumer interest, 15 March 1962”, dostęp: 30 maja 2019.

Strona internetowa Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, <https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf>, „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2020”, dostęp 30 maja 2019.

Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/benefit\\_short.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/benefit_short.pdf), „The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries”, dostęp: 30.05.2019.

Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/administrative\\_capacity.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/enlarg/pdf/administrative_capacity.pdf), „Administrative Capacity for Implementation and Enforcement of EU Environmental Policy in the 13 Candidate Countries”, dostęp: 30.05.2019.

Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report\\_pl\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_pl_pl.pdf), „Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2019. Sprawozdanie na temat państwa Polska”, dostęp: 30.05.2019.

J. Gołąb: *Czy wspólna walka z problemami współczesności może być skuteczna? Wpływ prawodawstwa Unii Europejskiej na nowe dziedziny w polskim porządku prawnym*

Strona internetowa Komisji Europejskiej, [http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report\\_pl\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/country-reports-archive/report_pl_pl.pdf), „Przegląd wdrażania polityki ochrony środowiska 2017. Sprawozdanie na temat państwa Polska”, dostęp: 30.05.2019.

Strona internetowa Komisji Europejskiej, [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp\\_poland\\_polish.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/state/docs/chp_poland_polish.pdf), „State of health in the EU. Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2017”, dostęp: 30.05.2019.

Strona internetowa Komisji Europejskiej, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/survey-consumer-attitudes-2016\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/survey-consumer-attitudes-2016_en.pdf), „Consumers” attitudes towards cross-border trade and consumer protection 2016”, dostęp: 30.05.2019.

### **Akty prawne:**

Konwencja w sprawie ochrony światowego dziedzictwa kulturalnego i naturalnego, przyjęta w Paryżu dnia 16 listopada 1972 roku przez Konferencję Generalną Organizacji Narodów Zjednoczonych dla Wychowania, Nauki i Kultury na jej siedemnastej sesji (Dz. U. 1976 nr 32 poz. 190).

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 roku o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980 nr 3 poz. 6).

Jednolity Akt Europejski z dnia 28.02.1986 roku (Dz.U. L 169 z 29.6.1987).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. 2001 nr 62 poz. 627 ze zm.).

Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 roku w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety” (Dz.U. L 354/171 z 28.12.2013).

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The Paris Protocol – A blueprint for tackling global climate change beyond 2020 (COM(2015) 81 final/2).

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7.02.1992 roku (wersja skonsolidowana Dz.Urz. C 202 z 2016 r.).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowy ład dla konsumentów” z dnia 11.04.2018 roku (Dz. U. COM(2018) 183 final).

**Agata Gorczyca**

ORCID: 0000-0001-7791-1580

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II  
w Krakowie

## **Współpraca policyjna w zakresie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości**

*Police cooperation in the area of freedom, security and justice*

### **Abstrakt**

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej zajmuje szczególną pozycję w ogólnym procesie pogłębiania integracji europejskiej. W tym ujęciu pogłębianie współpracy oznacza obejmowanie mechanizmami i procedurami coraz to nowych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Współpraca ta przeszła znaczącą ewolucję w zakresie podstaw traktatowych, aspektów proceduralnych i jej charakteru. Tempo realizacji przyjętych zadań wzrosło, ponieważ politycy zostali skonfrontowani ze zmieniającym się otoczeniem, a zwłaszcza ze zwiększonym zagrożeniem bezpieczeństwa, wymagającym szybkiego podejmowania decyzji. Na ogólne ramy wymagające podjęcia działań politycznych składały się zatem globalizacja przestępczości i problemów migracyjnych. Tworzenie PWBiS jest zadaniem postawionym zarówno przed Unią Europejską, jak i jej państwami członkowskimi, którego realizacja trwa od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego podpisanego 2 października 1997 roku i używane jest od tego momentu po to, by pod jednym mianownikiem opisać współpracę w III filarze. Doświadczenia polskiej administracji w tym zakresie są zachęcające i stanowią dobry prognostyk, że integracja unijna postępująca w tej sferze sprzyjać będzie integracji Polski z Unią. Równocześnie Traktat Amsterdamski uzupełnia preakcesyjne zobowiązania Polski zakresie harmonizacji prawa i strefy Schengen. Na europejską współpracę policyjną składa się działanie różnych agend, instytucji i struktur, które mają na celu wspieranie współpracy policji w obszarze Unii. Współpraca policyjna zajmuje

priorytetowe miejsce w polityce Unii Europejskiej, wchodząc w zakres spraw wspólnego zainteresowania ujętych w trzecim filarze. Współpraca policyjna między państwami członkowskimi rozpoczęła się w 1976 roku za pośrednictwem grupy TREVI czyli międzyrządowej sieci przedstawicieli ministerstw sprawiedliwości i spraw zagranicznych. Znaczącą rolę w koordynowaniu współpracy służb policyjnych z krajów członkowskich Unii Europejskiej przypisuje się Europejskiemu Urzędowi Policji. Europol ma na celu koordynowanie współpracy państw Unii w zapobieganiu i zwalczaniu poważnych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Za przełomowy etap w rozwoju współpracy policyjnej w Unii Europejskiej należy uznać układ z Schengen, włączony Traktatem Amsterdamskim do prawa unijnego podpisany 14 czerwca 1985 roku. Konwencja Schengen stanowi pierwszą konwencję, w której nadano formalny kształt współpracy policyjnej państw Unii. Unia Europejska ustanowiła sobie zadanie, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w PW BiS zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym.

**Słowa kluczowe:**

wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość

**Abstract**

The Area of Freedom, Security and Justice of the European Union occupies a special position in the general process of deepening European integration. In this approach, deepening cooperation means embracing the mechanisms and procedures of ever new areas of economic and social life. This cooperation has undergone a significant evolution in terms of the Treaty bases, procedural aspects and its nature. The pace of implementation of the adopted tasks increased because politicians were confronted with the changing environment, especially with an increased security threat, requiring quick decision-making. The globalization of crime and migration problems therefore constituted a general framework requiring political action. The creation of the AFSJ is a task for both the European Union and its Member States, the implementation of which has been ongoing since the entry into force of the Treaty of Amsterdam signed on October 2, 1997 and is used from now on, to describe under one single denominator cooperation in the third pillar. The experience of Polish administration in this area is encouraging and is a good prognosis that EU integration in this sphere will foster the integration of Poland with the Union. At the same time, the Amsterdam Treaty complements Poland's pre-accession obligations regarding the

harmonization of law and the Schengen area. The European police cooperation consists of various agencies, institutions and structures that aim to support police cooperation in the Union. Police cooperation occupies a priority place in the European Union's policy, entering into the scope of common interest issues covered in the third pillar. Police cooperation between Member States began in 1976 through the TREVI group, an intergovernmental network of representatives of the Ministries of Justice and Foreign Affairs. A significant role in coordinating the cooperation of police services from the European Union member states is attributed to the European Police Office. Europol aims to coordinate cooperation between EU countries in preventing and combating serious forms of international organized crime. The Schengen agreement, incorporated by the Treaty of Amsterdam into EU law, signed on June 14, 1985, should be considered a crucial stage in the development of police cooperation in the European Union. The Schengen Convention is the first convention in which the police cooperation of the EU countries has been formally shaped. The European Union has set itself the task of ensuring a high level of security in PW BiS, both internally and externally.

**Key words:**

freedom, security, justice

Pojęcia bezpieczeństwa, wolności czy sprawiedliwości nie są jednoznacznie definiowane, gdyż zależą od wielu czynników społeczno-kulturowych, co uwidacznia, z jak skomplikowaną materią mamy do czynienia. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej (PWBiS) zajmuje szczególną pozycję w ogólnym procesie pogłębiania integracji europejskiej, polegającym na przechodzeniu do coraz to wyższych form współpracy między państwami członkowskimi, zarówno w sferze gospodarczej, jak i w sferach współpracy międzyrządowej czyli wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W tym ujęciu pogłębianie współpracy oznacza obejmowanie mechanizmami i procedurami coraz to nowych dziedzin życia gospodarczego i społecznego<sup>1</sup>. Unia Europejska to idealne forum współpracy w dziedzinach wchodzących w skład PWBiS, ponieważ na tle międzynarodowym

---

<sup>1</sup> A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 7.

to obszar jednolity kulturowo i historycznie, ze stale zacieśniającymi się więzami ekonomicznymi i politycznymi. Pojęcie „przestrzeń” wydaje się mieć wymiar jednak nie tylko przedmiotowy, ale również terytorialny, wiążący się z państwami członkowskimi jako jednostkami terytorialnymi Unii Europejskiej<sup>2</sup>. Bezpieczeństwo zaś stanowi fundament rozwoju jednostki, społeczeństw, gwarancję stabilności politycznej i społeczno-gospodarczej<sup>3</sup>. Współpraca ta przeszła znaczącą ewolucję w zakresie podstaw traktatowych, aspektów proceduralnych i jej charakteru. Od tego momentu tempo realizacji przyjętych zadań wzrosło, ponieważ politycy zostali skonfrontowani ze zmieniającym się otoczeniem, a zwłaszcza ze zwiększonym zagrożeniem bezpieczeństwa, wymagającym szybkiego podejmowania decyzji. Na ogólne ramy wymagające podjęcia działań politycznych składały się zatem globalizacja przestępczości i problemów migracyjnych. Wydaje się, że zarówno doświadczenia jak i nowe zagrożenia bezpieczeństwa na obszarze Unii Europejskiej po 1989 roku spowodowały znaczący i rzeczywisty postęp jej rozwoju<sup>4</sup>.

### **Postanowienia traktatowe**

Tworzenie Przestrzeni Wolności Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości jest zadaniem postawionym zarówno przed Unią Europejską, jak i jej państwami członkowskimi, którego realizacja trwa od wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego podpisanego 2 października 1997 roku. Uzgodnienia zapisów Traktatu Amsterdamskiego poprzedziły jednak lata dyskusji i negocjacji<sup>5</sup>. Od 1992 roku tworzone były podstawy traktatowe III filara Unii Europejskiej, czyli obszaru współpracy pod nazwą „wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne”. Mimo, iż zakres tych spraw jest traktowany jak zastrzeżone i najściślej chronione domeny wyłącznej kompetencji państwa, to na tym właśnie gruncie zapoczątkowano współpracę międzypaństwową. Ta sfera jest też konsekwentnie rozwijana. Strefa wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych czyli wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest obszarem, w którym strona unijna widzi najwięcej korzyści ze współpracy z Polską. Na tym obszarze najłatwiej również o współpracę

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>3</sup> T. Muliński, *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*, Warszawa 2015, s. 20.

<sup>4</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji*, Warszawa 1998, s. 60.

<sup>5</sup> B. Gaziński, *Unia Europejska nie tylko dla początkujących*, Olsztyn 2002, s. 84.

nieformalną oraz wytwarzanie nawyków i umiejętności współdziałania<sup>6</sup>. Postanowienia w sprawie współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych zostały zawarte w Tytule VI Traktatu z Maastricht. Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych zawarte w artykule 29 stanowią, iż celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przez wspólne działanie Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych a także poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii. W 1997 roku Traktat Amsterdamski odszedł od tego tytułu, dzieląc jednocześnie obszar współpracy i pozostawiając w Traktacie Unii Europejskiej „współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych”, przenosząc do Tytułu IV Traktatu Wspólnot Europejskich współpracę w dziedzinie wiz, azylu, migracji, sądową w sprawach cywilnych czy kwestie związane z przekraczaniem granic. Te dwa obszary współpracy, które swoim zakresem pokrywają się ze sprawami nazwanymi wcześniej Wymiaru Sprawiedliwości i Sprawy Wewnętrzne, mają stworzyć wspólnie PWBis. Pojęcie to, używane jest od tego momentu po to, by pod jednym mianownikiem opisać współpracę w III filarze. III filar okazał się strefą w której wynegocjowano istotne reformy i ich implementacja, po ratyfikacji wydaje się niezagrożona<sup>7</sup>. Współpraca w tym w zakresie istniała już na długo przed Traktatem z Maastricht, z tym że podejmowano ją doraźnie i bez wyraźnych ram prawnych. Traktatowe usankcjonowanie tej współpracy jest podobne do rozwiązań przyjętych w przypadku wspólnej polityki zagranicznej i obronnej<sup>8</sup>. Zakres spraw objętych wspólnymi regulacjami dotyczy współpracy policji w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości międzynarodowej, w tym szczególnie terroryzmu i handlu narkotykami, obejmującej system wymiany informacji<sup>9</sup>. Równocześnie Traktat Amsterdamski uzupełnia preakcesyjne zobowiązania Polski zakresie harmonizacji prawa i strefy Schengen. Doświadczenia polskiej administracji we współpracy w ramach III filaru są zachęcające i stanowią dobry prognostyk, że integracja unijna postępująca w tej sferze sprzyjać będzie integracji Polski z Unią<sup>10</sup>. W celu zagwarantowania wolności i sprawiedliwości, przy jednoczesnym wzmocnieniu

---

<sup>6</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 77.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 78.

<sup>8</sup> B. Gaziński, *op. cit.*, s. 82.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>10</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 77.

bezpieczeństwa, głównym celem Unii Europejskiej stało się zbliżenie przepisów karnych państw członkowskich, wspieranie współpracy służb policyjnych i prokuratorskich państw członkowskich, rozwijanie wspólnego systemu azylowo-migracyjnego, zapewnienie efektywności sądów wspólnotowych oraz zagwarantowanie przestrzegania praw jednostek. Aby zrealizować ten cel, państwa członkowskie musiały przekazać na rzecz Unii Europejskiej część kompetencji w niektórych kwestiach<sup>11</sup>. Wzajemne zaufanie jest warunkiem pogłębienia współpracy, przyczyniającej się do coraz większego zintegrowania państw w dziedzinie, która w pierwszych etapach rozwoju Wspólnot Europejskich zaliczana była do bastionów suwerenności narodowej<sup>12</sup>. Pojęcie wzajemnego zaufania odnosi się do wielu kwestii czyli współpracy samych organów wymiaru sprawiedliwości w poszczególnych państwach członkowskich, która opiera się często na różnych systemach prawnych, tradycjach i kulturze oraz relacji między władzami różnych państw członkowskich. W obszarze III filara współpraca państw nie narusza zasadniczo nieograniczonej suwerenności narodowej i nosi miano kooperacji<sup>13</sup>. Współpraca w ramach Unii Europejskiej powinna zatem, z jednej strony, zakładać bardzo ambitne cele, z drugiej zaś powinna się koncentrować na tym, by była skuteczna i miała swój wymiar praktyczny, tak by możliwe stało się szybkie osiąganie pozytywnych wyników na rzecz i w interesie jej obywateli<sup>14</sup>. Efektywność współpracy powinna być wzmacniana przez efektywną strukturę instytucjonalną. Pozycja Polski pozostałych państw w systemie instytucjonalnym została określona przede wszystkim w Deklaracji w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej, stanowiącej integralną część traktatu nicejskiego<sup>15</sup>. Rozwiązaniu wielu problemów zwłaszcza tych o charakterze horyzontalnym, miał pomóc Traktat z Lizbony podpisany 13 grudnia 2009 roku. Postanowienia traktatu w zakresie PWBiS oznaczają bardzo poważną strukturalną reformę traktatową współpracy w ramach dotychczasowego III filaru<sup>16</sup>. Traktat wprowadza zmiany któ-

---

<sup>11</sup> A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 12.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>13</sup> M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 280

<sup>14</sup> A. Grzelak, *op.cit.*, s. 24.

<sup>15</sup> E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 32.

<sup>16</sup> E. Małuszyńska, G. Mazur, *Unia Europejska 201+*, Warszawa 2015, s. 409.

re dotyczą Prokuratury Europejskiej, usystematyzowania zakresu dopuszczalnej harmonizacji w zakresie prawa karnego, rozszerzenia zakresu współpracy policyjnej, rozszerzenia współpracy sądowej czy też możliwości stworzenia jednolitej polityki azyłowej. Traktat z Lizbony przewiduje wiele rozwiązań gwarantujących uwzględnienie podstawowych interesów państwa. Nadaje wielkie znaczenie utworzeniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wprowadza on kilka nowych istotnych elementów: bardziej skuteczną i demokratyczną procedurę podejmowania decyzji, która jest odpowiedzią na zlikwidowanie wcześniejszej struktury opartej na filarach, rozszerzenie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości UE oraz nową rolę parlamentów narodowych. Prawa podstawowe zostały umocnione Kartą Praw Podstawowych, która obecnie jest prawnie wiążąca w Unii Europejskiej. Traktat z Lizbony zlikwidował trzeci filar, który opierał się na współpracy międzyrządowej. Upowszechnił tym samym metodę wspólnotową w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Parlament Europejski zyskał znacznie szersze uprawnienia w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Przestrzegał o konieczności znalezienia odpowiedniej równowagi między wolnością i bezpieczeństwem w dziedzinie policji i egzekwowania prawa oraz podkreślał swoje nowe uprawnienia w zakresie współpracy policyjnej. W dniu 6 lipca 2017 roku Parlament powołał specjalną komisję ds. terroryzmu w celu zbadania, przeanalizowania i oceny polityki UE w zakresie walki z terroryzmem. Sformułował też zalecenia dotyczące dalszych usprawnień w tej dziedzinie.

### **Plaszczyzna współpracy służb policyjnych**

Na europejską współpracę policyjną składa się działanie różnych agend, instytucji i struktur, które mają na celu wspieranie współpracy policji w obszarze Unii<sup>17</sup>. Początki instytucjonalnej współpracy europejskiej sięgają XIX wieku, kiedy to współpracę nawiązały policje kryminalne. Bez względu na nazwę, struktury i podporządkowanie policja zawsze była formacją uzbrojoną, służącą państwu, której celem była ochrona bezpieczeństwa porządku publicznego pieprzny. Wspólna Europa policji dała więc początek nie podzielonej granicami Europie praw człowieka i wolności demokratycznych. Korzenie tej współpracy są nader interesujące i symptomatyczne dla jej dzisiejszych i przyszłych

---

<sup>17</sup>J. Banach-Gutierrez, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej: od TREVI do Schengen III*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, Wrocław 2008, s. 150.

losów<sup>18</sup>. Z uwagi na dokonania przeszłości i warunki rozwoju integracji europejskiej było oczywiste, że współpraca ta zostanie prędzej czy później przejęta przez instytucje Wspólnot. Współpraca policyjna zajmuje priorytetowe miejsce w polityce Unii Europejskiej, wchodząc w zakres spraw wspólnego zainteresowania ujętych w trzecim filarze. Współpraca służb policyjnych w jednoczącej się Europie nie ogranicza się tylko do państw Unii, ale wykracza poza jej obszar. Obejmuje również kraje spoza Unii z uwagi na rozwój poważnej przestępczości międzynarodowej, przemyt narkotyków czy handel ludźmi<sup>19</sup>. Skuteczna współpraca policyjna stanowi jeden z kluczowych czynników pozwalających uczynić z Unii przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opartą na poszanowaniu praw podstawowych. Transgraniczna współpraca organów ścigania obejmująca policję, służby celne i inne organy egzekwujące prawo ma na celu zapobieganie przestępstwom w całej Unii Europejskiej oraz ich wykrywanie oraz ściganie. W praktyce dotyczy przede wszystkim poważnych przestępstw takich jak przestępczość zorganizowana, terroryzm, handel narkotykami i ludźmi oraz cyberprzestępczość. Większość środków współpracy policyjnej jest obecnie przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i podlega kontroli sądowej ze strony Trybunału Sprawiedliwości. W zakresie środków współpracy operacyjnej, które są przyjmowane jednogłośnie przez Radę, zasięga się jedynie opinii Parlamentu Europejskiego. Kolejnym obszarem, w ramach którego pojawia się wiele wyzwań mających znaczenie dla budowy PWBiS, jest zwalczanie przestępczości. Zwalczanie przestępczości i zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z podstawowych zadań każdego państwa. Unia Europejska również ustanowiła sobie zadanie, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa w PWBiS zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Z punktu widzenia UE jako całości najważniejszym obecnie wyzwaniem jest zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, gdyż stanowią one zagrożenie również dla wartości, na których opiera się UE, czyli dla demokracji, pokoju i ochrony praw podstawowych. Najobszerniej podejmowana jest tematyka zwalczania terroryzmu. Unijnym dokumentem najszerzej odpowiadającym na zagrożenia związane z terroryzmem jest Strategia zwalczania terroryzmu uaktualniona w 2005 roku. Aby zwiększać możliwości w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, ale także

---

<sup>18</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 58.

<sup>19</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 150.

zwykłej przestępczości, UE powinna kontynuować prace nad usuwaniem barier we współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych, poprzez wykorzystywanie szybkich i sprawnych dróg wymiany informacji, z jednoczesnym poszanowaniem praw podstawowych<sup>20</sup>. Działania UE podejmowane w zakresie zwalczania przestępczości powinny uzupełniać prace państw członkowskich. Z kolei celem państw członkowskich powinno być nie tylko dbanie o bezpieczeństwo swoich obywateli, ale też dbanie o bezpieczeństwo Unii Europejskiej jako całości, co może wymagać zmian w zakresie codziennej praktyki współpracy policyjnej czy współpracy sądowej<sup>21</sup>. Poszanowanie praw jednostki dotyczy wszystkich obszarów współpracy w PWBIS. Chodzi tu o przyznanie praw uchodźcy, zagwarantowanie prawa pobytu, udział w postępowaniu karnym w charakterze oskarżonego, świadka czy ofiary, ochrony szczególnych grup, takich jak ofiary przestępstw czy dzieci. Podejmowane są również działania świadczące o bardziej policyjnym charakterze współpracy w PWBIS, czyli takie, które prowadzą do ingerencji w prywatność jednostki, w tym wiele aktów dotyczących przekazywania informacji w ramach różnych systemów baz elektronicznych.

### **Umocnienie współpracy za pośrednictwem Grupy TREVI**

Uważa się, że w latach osiemdziesiątych nastąpiło znaczne umocnienie współpracy policyjnej pomiędzy państwami Unii Europejskiej. Współpraca policyjna między państwami członkowskimi rozpoczęła się w 1976 roku za pośrednictwem grupy TREVI czyli międzyrządowej sieci przedstawicieli ministerstw sprawiedliwości i spraw zagranicznych. Uzgodniono więc nawiązanie funkcjonalnej współpracy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, którą ujęto w strukturę TREVI<sup>22</sup>. Pozbawiona jakiejkolwiek podstawy prawnej, ta nieformalna grupa działała aż do wejścia w życie traktatu o Unii Europejskiej 1 listopada 1993 roku. Konsekwencją nieformalnego charakteru współpracy był brak parlamentarnej kontroli nad jej realizacją. W traktacie z Maastricht doprecyzowano kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które uzasadniały współpracę policyjną.

Uzgodniono nawiązanie funkcjonalnej współpracy resortów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości, które ujęto w strukturę TREVI.

---

<sup>20</sup> A. Grzelak, *op. cit.*, s. 66.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 68.

<sup>22</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 60.

Grupa ta utworzona została jako forum dla wymiany strategicznych informacji w zwalczaniu terroryzmu. Za główny cel przyjęto wówczas utrzymanie wewnętrznego bezpieczeństwa w obszarze Wspólnot Europejskich<sup>23</sup>. Proces ten został zapoczątkowany w 1975 roku podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych krajów członkowskich w Rzymie. Od tego czasu ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw członkowskich Wspólnot spotykali się regularnie, aby omawiać sprawy dotyczące porządku publicznego i bezpieczeństwa. W ramach współpracy policyjnej TREVI stworzono środki komunikacji, powołano krajowe centra spotkań, zidentyfikowano wymianę informacji i współpracę w zakresie zwalczania terroryzmu groźnej przestępczości, cywilnego bezpieczeństwa nuklearnego, katastrof żywiołowych, technik policyjnych i wyposażenia, a także prowadzono wymianę oficerów łącznikowych i funkcjonariuszy policji<sup>24</sup>.

W ramach TREVI powołano cztery grupy robocze. Do zadań I grupy roboczej powołanej w 1977 roku należało ustanowienie szybkiej łączności w systemie network, dokonywanie regularnych analiz znanych i podejrzewanych ugrupowań terrorystycznych, popieranie prac nad badaniem finansowych źródeł tych ugrupowań oraz wymiana informacji dotyczących kontroli bezpieczeństwa. Grupa robocza II była odpowiedzialna za współpracę w dziedzinie szkolenia, wyposażenia, badań z zakresu kryminalistyki oraz porządek publiczny. W 1985 roku dodano współpracę w zwalczaniu „chuligaństwa piłkarskiego”. Grupa robocza III została powołana w 1985 roku dla koordynacji działań w walce z poważną przestępczością, która obejmowała zwłaszcza handel narkotykami. Zakres prac wkrótce rozszerzono na inne kategorie czyli przestępczość zorganizowaną, przestępstwa komputerowe, przestępstwa przeciwko środowisku, handel pojazdami, obrót kradzionymi antykami i dziełami sztuki oraz „pranie” pieniędzy. Grupa robocza IV Trevi’92, zajmowała się utrzymaniem porządku i bezpieczeństwa w związku ze znoszeniem wewnętrznych kontroli granicznych pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnot. Powierzono jej sporządzenie projektu działań w formie ustalonego programu, który był przedmiotem obrad posiedzenia ministerialnego TREVI, które odbyło się w 1990 roku w Dublinie. Projekt ten zawierał takie priorytety, jak wzmocnienie współpracy w walce z terroryzmem, handlem narkotykami, zorganizowaną

---

<sup>23</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 150.

<sup>24</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 61.

przestępczością i nielegalną imigracją. Grupa TREVI nadała ogólny kształt tworzonej do chwili obecnej współpracy policyjnej w strukturze Unii Europejskiej. Inicjatywy Grupy TREVI doczekały się stopniowej realizacji i pełniejszego rozwoju w drodze kolejno przyjmowanych porozumień między państwami Unii.

### **Europol jako główne narzędzie w europejskich strukturach bezpieczeństwa**

Kolejnym krokiem była propozycja Kanclerza Niemiec H. Kohla o powołaniu Europejskiego Urzędu Policji Europolu, która doczekała się pełnego wymiaru w strukturze trzeciego filaru Unii Europejskiej. Znaczącą rolę w koordynowaniu współpracy służb policyjnych z krajów członkowskich Unii Europejskiej przypisuje się więc Europejskiemu Urzędowi Policji, z siedzibą w Hadze. Jest on głównym narzędziem służącym współpracy policyjnej oraz jednym z centralnych elementów szerszej europejskiej struktury bezpieczeństwa wewnętrznego. Rozwój Europolu uwzględniono w Traktacie Amsterdamskim oraz Programie z Tampere z 1999 roku. Podstawowym trzonem współpracy w ramach PWBIS miała być współpraca w sprawach cywilnych i handlowych. Prawie na równi stawiano też zbliżanie przepisów prawa karnego materialnego oraz wzmocnienie współpracy w sprawach karnych. Zagadnienia prawno karne integracji europejskiej stanowią materię złożoną z uwagi na wielość systemów prawa, z których wywodzą się źródła norm prawno karnych istotnych z punktu widzenia integracji, w tym współpracy europejskiej w sprawach karnych<sup>25</sup>. Program Haski z 2004 roku dodał do listy priorytetów konieczność zagwarantowania poszanowania praw jednostki. Trzeba również pamiętać, że w Programie haskim nakazano Komisji Europejskiej przestrzeganie kluczowych zasad w zakresie ochrony danych. Zadaniem Europolu jest wspieranie policji krajowej i innych podobnych organów w podejmowaniu skuteczniejszych działań dzięki ułatwianiu ich współpracy. Współpraca ta skupia się na zapobieganiu terroryzmowi, cyberprzestępczości, handlowi narkotykami i innym formom poważnej przestępczości transgranicznej oraz na zwalczaniu tych zjawisk. Zadaniem Europolu jest wspieranie policji krajowej i innych podobnych organów w podejmowaniu skuteczniejszych działań dzięki ułatwianiu ich współpracy. Europol ma na celu koordynowanie współpracy państw Unii w zapobieganiu i zwalczaniu poważnych form międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

---

<sup>25</sup> M. Perkowski, *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 311.

Należy zauważyć, że propozycje powołania Europejskiego Urzędu Policji sięgają lat siedemdziesiątych. Dopiero jednak Posiedzenie Rady Europejskiej w Luksemburgu w 1991 roku zdecydowało o nadaniu oficjalnej formy tej współpracy. Europol rozpoczął swoją działalność 16.02.1994 roku. W lipcu 1995 roku podpisano akt przyjmujący Konwencję w sprawie powołania Europejskiego Urzędu Policji czyli Konwencję o Europolu, która została podpisana 26.07.1995 roku a weszła w życie z dniem 1.10.1998 roku, po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie. Urząd oficjalnie rozpoczął działalność dopiero w dniu 1 lipca 1999 roku na podstawie szerszych uprawnień nadanych przez traktat z Amsterdamu podpisany dnia 2 października 1997 roku. Konwencja wyznaczyła za cel podniesienie efektywności i współpracy właściwych organów w państwach członkowskich Unii dla zapobiegania i zwalczania aktów terroryzmu, nielegalnego obrotu narkotykami oraz innych poważnych form przestępczości międzynarodowej<sup>26</sup>. Od marca 1995 roku mandat Europolu stopniowo rozszerza się, obejmując nowe kategorie przestępstw. W zakres prac włączono terroryzm, przemyt materiałów i odpadów radioaktywnych, handel ludźmi, nielegalną imigrację, nielegalny handel pojazdami, zwalczanie nielegalnego handlu narkotykami, „pranie” pieniędzy, podrabianie banknotów i innych środków płatniczych. Do Europolu trafia każdego roku znaczna liczba wniosków dotyczących informacji w sprawie narkotyków, „prania” pieniędzy, nielegalnej imigracji i handlu kradzionymi pojazdami<sup>27</sup>. Akt Rady Europejskiej z dnia 28 listopada 2002 roku upoważnił Europol do udziału we wspólnych zespołach dochodzeniowo-śledczych oraz do zwracania się do państw członkowskich o wszczęcie dochodzenia w sprawach karnych. Zwiększył też jego możliwości analityczne, w szczególności wraz z ustanowieniem w styczniu 2013 roku Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością odpowiedzialnego za ocenę zagrożenia przestępczością zorganizowaną w Internecie. Europol nie jest uprawniony do podejmowania środków przymusu, nie może dokonywać aresztowań. Ponieważ w Europolu zatrudnieni są oddelegowani przez państwa Unii Europejskiej oficerowie łącznikowi, stąd możliwa jest bezpośrednia wymiana informacji. Zadania Europolu generalnie sprowadza się do trzech podstawowych funkcji czyli roli centrum koordynującego przepływ informacji, centrum gromadzenia i analizy informacji oraz centrum dla funkcjonariuszy policji służące wymianie doświadczeń i wykorzystywaniu najnowszych technik

---

<sup>26</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 161.

<sup>27</sup> *Ibidem*, s. 159.

dochodzeniowo-śledczych. Pierwszoplanowym jednak zadaniem Europolu jest bieżąca wymiana informacji oraz wywiadu pomiędzy Oficerami Łącznikowymi i jednostkami narodowymi. Europol posiada osobowość prawną, stąd może zawierać porozumienia o charakterze międzynarodowym. Podpisanie umowy o współpracy pomiędzy Europolem i stroną polską nastąpiło październiku 2001 roku<sup>28</sup>.

Od dnia 1 stycznia 2010 roku Europol jest agencją wspólnotową, finansowaną z budżetu Unii Europejskiej, w której zatrudnionych jest niemal 1400 pracowników. Europol przewodzi działaniom w zakresie egzekwowania prawa UE w reakcji na pojawiające się zagrożenia. Po atakach terrorystycznych w Paryżu i Kopenhadze na początku 2015 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych upoważniła Europol do ustanowienia jednostki ds. zgłaszania podejrzanych treści w Internecie w celu zwalczania propagandy terrorystycznej i innych działań terrorystycznych w Internecie. Po atakach zaś w Paryżu w listopadzie 2015 roku, rozszerzyła mandat Europolu w zakresie walki z terroryzmem, uruchamiając w dniu 1 stycznia 2016 roku Europejskie Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu. Podobnie w następstwie olbrzymiego napływu do Unii migrantów o nieuregulowanym statusie na przełomie 2014 i 2015 roku Europol rozpoczął w marcu 2015 roku wspólną operację „MARE” w celu wsparcia działań zapobiegających przemytowi osób. Ponadto Europol uprawniony jest do negocjowania porozumień z krajami trzecimi i podmiotami spoza UE. Podpisał umowę o współpracy z Interpolem i Stanami Zjednoczonymi.

W maju 2016 r. Parlament i Rada zatwierdziły nowe rozporządzenie dotyczące Europolu, które ułatwia Europolowi tworzenie specjalistycznych jednostek w odpowiedzi na pojawiające się zagrożenia, określa zasady dotyczące istniejących jednostek i przewiduje sprawniejszy system ochrony danych, usprawnienie zarządzania i większą rozliczalność agencji, dzięki działalności wspólnej grupy kontroli parlamentarnej złożonej z przedstawicieli Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych. Zauważa się również, że pozycja Europolu jako „łącznika” we współpracy służb policyjnych państw Unii ulega wzmocnieniu. Europol ma współdziałać z agendami Unii, np. Eurojustem, Europejskim Kolegium Policji, a także z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Państwa Unii w konsekwentny sposób dokładają starań dla ustanowienia ściślejszej

---

<sup>28</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 162-167.

współpracy krajowych organów policji w płaszczyźnie transgranicznej, w szczególności poprzez szybki przepływ informacji, wspólne działania operacyjne, organizowanie szkoleń oraz wymianę najlepszej praktyki, badań i doświadczeń.

Istotne znaczenie w umacnianiu współpracy policyjnej należy także przypisać powstałemu niedawno Europejskiemu Kolegium Policyjnemu CEPOL, które zostało ustanowione na mocy decyzji Rady z dnia 22 grudnia 2000 r. Początkowo jego siedziba znajdowała się w Bramshill w Zjednoczonym Królestwie, a od dnia 1 października 2014 roku mieści się w Budapeszcie. CEPOL jest agendą Unii Europejskiej i posiada osobowość prawną. Istotny aspekt współpracy policyjnej stanowi szkolenie policjantów stąd powołanie CEPOL jako jednostki szkoleniowej dla wyższych oficerów policji. Zgodnie z decyzją w sprawie CEPOL, za cel przyjęto udzielanie pomocy w transgranicznym szkoleniu wyższych funkcjonariuszy policji poprzez optymalizację i umacnianie współpracy między właściwymi krajowymi instytucjami i organizacjami. CEPOL ma wspierać i rozwijać zintegrowane europejskie podejście w zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości międzynarodowej, a także utrzymaniu prawa i porządku oraz bezpieczeństwa publicznego w obszarze Unii. Aby osiągnąć wyznaczone cele, CEPOL w szczególności ma prowadzić szkolenia dla wyższych oficerów policji, uczestniczyć w przygotowaniu zharmonizowanych programów szkoleniowych dla oficerów średniego szczebla oraz odpowiedzialnych za współpracę transgraniczną, zajmować się szkoleniami specjalistycznymi w sprawie zwalczania przestępczości międzynarodowej, ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości zorganizowanej, umożliwiać praktykę języka obcego w państwie członkowskim a także wymianę najlepszej praktyki i badań oraz ustanowienie krajowych punktów kontaktowych<sup>29</sup>.

Swój udział we współpracy policyjnej ma też Centrum Analiz Wywiadowczych Unii Europejskiej INTCEN który opracowuje oceny zagrożeń na podstawie informacji dostarczanych przez służby wywiadowcze, wojskowe, dyplomatyczne i policyjne. INTCEN wnosi również cenny wkład operacyjny poprzez dostarczanie ogólnounijnych informacji o celach, motywach i ruchach terrorystów.

---

<sup>29</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 169-170.

## **Strefa Schengen-Europa bez granic**

Poczynając od lat sześćdziesiątych Wspólnota starała się ograniczać przeszkody w zakresie przepływu osób oraz swobody przedsiębiorczości na jej obszarze<sup>30</sup>. Za przełomowy etap w rozwoju współpracy policyjnej w Unii Europejskiej należy uznać układ z Schengen, włączony Traktatem Amsterdamskim do prawa unijnego. Za kolejny więc, istotny etap w rozwoju współpracy policyjnej w strukturze Unii Europejskiej uznaje się zawarcie Układu z Schengen. Układ ten został wstępnie podpisany 14 czerwca 1985 roku przez pięć państw członkowskich Wspólnot Europejskich: Belgię, Francję, Niemcy, Luksemburg i Holandię w niewielkim miasteczku Schengen w Luksemburgu, położonym symbolicznie na granicy pomiędzy Luksemburgiem, Niemcami i Francją. System Schengen ze swym podstawowym założeniem, czyli swobodą przemieszczania się osób, uznawany jest za jedno z najistotniejszych osiągnięć polityki zmierzającej do stworzenia Europy bez granic, a tym samym ważny czynnik stymulujący przeobrażenia w ramach Unii Europejskiej<sup>31</sup>. Układ zakładał stopniowe znoszenie wewnętrznych kontroli granicznych na terenie kontraktujących stron. Ma on charakter porozumienia politycznego pomiędzy państwami członkowskimi, które słusznie uznały, że stopniowe znoszenie kontroli granicznej dla ułatwienia swobodnego przepływu osób czy dóbr wiąże się z potrzebą ustanowienia wzmożonej współpracy służb policyjnych<sup>32</sup>. Podstawowe znaczenie dla całego systemu schengenckiego ma urzeczywistnienie zasady „że zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych musi pociągać za sobą intensyfikację kontroli na granicach zewnętrznych”<sup>33</sup>. Wraz ze stworzeniem strefy Schengen obejmującej początkowo tylko garstkę państw członkowskich współpraca policyjna stała się faktem. Dorobek Schengen do czasu wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego 1 maja 1999 roku nie wchodził formalnie w strukturę Unii Europejskiej. Wraz z wejściem w życie traktatu z Amsterdamu dorobek Schengen a w tym aspekty współpracy policyjnej, został włączony do prawa Unii Europejskiej w ramach „trzeciego filara” współpracy międzyrządowej. Współpraca państw członkowskich w ramach tego porozumienia rozwijała się równoległe do

---

<sup>30</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 81.

<sup>31</sup> I. Wróbel, *Polityka Unii europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002, s. 132.

<sup>32</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 153.

<sup>33</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska Tom I*, Warszawa 2004, s. 401.

trzeciego filaru Unii. Konwencja Schengen stanowi pierwszą konwencję, w której nadano formalny kształt współpracy policyjnej państw Unii<sup>34</sup>. W walce z przestępczością, zwłaszcza z działalnością zorganizowanych grup przestępczych, przepisy Schengen podkreślają znaczącą rolę współpracy służb policyjnych, która traktowana jest jako niezbędny czynnik, towarzyszący znoszeniu kontroli granicznej państw członkowskich. Artykuł 3 ust. 2 TUE stanowi: „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”. Wraz z otwarciem wspólnego rynku w istotnym bowiem stopniu ograniczono kontrole podróżnych na przejściach granicznych wewnątrz Unii. Dzięki temu granice przekracza się bez większych przeszkód<sup>35</sup>. Przepisy Schengen przewidują udzielanie pomocy w zapobieganiu i wykrywaniu przestępstw, obserwację transgraniczną, pościg transgraniczny, przesyłkę kontrolowaną, stosowanie środków przymusu i przeszukanie. Uważa się, że Konwencja Schengen stanowi punkt zwrotny w rozwoju europejskiej współpracy policyjnej. Czynnikiem ułatwiającym współpracę służb policyjnych jest wzajemna pomoc prawna funkcjonariuszy, która sprzyja wymianie danych. Szybki przepływ informacji jest podstawowym elementem w pracy policji, zwłaszcza w międzynarodowej współpracy. Uregulowania Schengen stworzyły większe możliwości współpracy policyjnej, w tym wymiany danych w ramach Systemu Informacyjnego Schengen<sup>36</sup>. Jest to wspólny system informacyjny, który umożliwia właściwym organom w państwach członkowskich współpracę w zakresie wymiany informacji, a także stanowi podstawowe narzędzie do stosowania przepisów dorobku Schengen włączonego do ram prawnych Unii Europejskiej. Ważnym elementem tworzenia PWBIS w aspekcie ochrony jednostki są również zagadnienia związane z migracją czy ochroną azylową. Powinno się dążyć do osiągnięcia jednolitego podejścia oraz do współpracy i partnerstwa w tych dziedzinach. Konieczne jest przygotowanie strategii długoterminowej migracji, opartej na zasadach odpowiedzialności i solidarności, przy jednoczesnym unikaniu masowej regularyzacji jako zjawiska niepożądanego, w sytuacji braku kontroli na granicach wewnętrznych. Różne regulacje wewnętrzne w poszczególnych

---

<sup>34</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 153-154.

<sup>35</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 81.

<sup>36</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 155-157.

państwach unijnych powodują, że polityka migracyjna tych państw wobec migrantów była i jest różna<sup>37</sup>. Oprócz strategii legalnej migracji konieczne jest wypracowanie skutecznej polityki zwalczania nielegalnej imigracji. Harmonizacja prawa, wypracowanie wspólnej polityki migracyjnej stało się koniecznością w obliczu rosnącej mobilności wewnątrz Unii i stałych napływów migrantów z zewnątrz<sup>38</sup>. Akcesja Polski do Unii Europejskiej pociągnęła za sobą konieczność wprowadzenia daleko idących zmian, dotyczących kompetencji i struktury organizacyjnej Straży Granicznej, uszczelnienia granic, logistyki oraz polityki kadrowej<sup>39</sup>.

### **Konwencja z Prüm instrumentem zacieśniania współpracy**

To samo międzyrządowe podejście zostało zastosowane w przypadku środków współpracy policyjnej przyjętych przez niewielką liczbę państw członkowskich w ramach konwencji z Prüm, która zawierała przepisy dotyczące wymiany danych o DNA, odciskach palców i pojazdach. Państwa Konwencji z Prüm uczestniczyły również w obszarze Schengen oraz odegrały ważną rolę w tworzeniu współpracy międzyrządowej w dziedzinie WSiSW. Konwencję z Prüm uważa się więc za nową formę kontynuacji Schengen. Z uwagi na pewne podobieństwa do modelu współpracy, jaki przyjęły państwa Schengen, Konwencja z Prüm nazywana jest Schengen III. Należy również przyznać jej priorytetową rolę w dalszym umacnianiu współpracy policyjnej w obszarze Unii Europejskiej. Może to być kolejny instrument prawny dla „zacieśnienia” dotychczasowej współpracy służb policyjnych w jednoczącej się Europie, który wychodzi naprzeciw wyzwaniom Unii Europejskiej<sup>40</sup>. Konwencja z Prüm stanowi więc dalszy etap wzmocnienia współpracy policyjnej między państwami członkowskimi. Konwencję podpisali 27 maja 2005 roku ministrowie spraw wewnętrznych Niemiec, Hiszpanii, Francji, Luksemburga, Niderlandów, Austrii i Belgii w niemieckim miasteczku Prüm przy granicy z Belgią i Luksemburgiem. Ramy instytucjonalne zostały znacząco uproszczone przez Traktat z Lizbony. Większość środków współpracy policyjnej jest obecnie przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej i podlega

---

<sup>37</sup> J. M. Szaban, *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 156.

<sup>38</sup> M. Lesińska, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy europeistyki*, W. Bokajło, A. Pacześniak, Warszawa 2009, s. 464.

<sup>39</sup> E. Latoszek, *op. cit.*, s. 582.

<sup>40</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 173.

kontroli sądowej ze strony Trybunału Sprawiedliwości. W zakresie środków współpracy operacyjnej, które są przyjmowane jednogłośnie przez Radę, zasięga się jedynie opinii Parlamentu Europejskiego. Konwencja z Prüm zmierza do osiągnięcia jak najwyższego poziomu policyjnej współpracy trans granicznej. Państwa zakładają zwiększenie efektywności działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu, nielegalnej imigracji oraz przestępczości zorganizowanej. Cel ten ma być osiągnięty poprzez zacieśnienie współpracy polegającej w szczególności na wzajemnej wymianie informacji z krajowych baz danych DNA, odcisków palców i ewidencji pojazdów<sup>41</sup>.

Wymieniając najważniejsze problemy stojące na drodze do PWBIS, można wskazać na takie, które mają swoje źródło w innych przesłankach, czyli ciągły brak zaufania we współpracy państw, rozbieżności w systemach prawa krajowego, różne podejście państw do współpracy, bariery w możliwości współdziałania organów krajowych z organami UE, problemy ze stworzeniem wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, wynikające z różnych standardów państw i różnego podejścia do zagadnienia. Do tworzenia PWBIS wymagane byłoby wzmocnienie zasad państwa prawnego, w szczególności w odniesieniu do swobód obywatelskich. Unia Europejska musi budować PWBIS na mocniejszych podstawach instytucjonalnych, kontynuować usuwanie barier prawnych we współpracy i zapewnić praktyczną infrastrukturę współpracy. Państwa członkowskie muszą z kolei zrozumieć, że budowa PWBIS nie ma charakteru opcjonalnego, lecz jest wymogiem, i muszą przyznać UE kompetencje do działania w tym obszarze<sup>42</sup>. Istotny postęp wymaga stałej kontroli oraz aktywnego udziału obywateli w celu wzmocnienia przejrzystości stałych wysiłków. Zgodnie z przyjmowaną polityką unijną w obszarze WSiSW państwa członkowskie mają ustanowić ściślejszą i skuteczniejszą współpracę policyjną, celem zapobiegania i zwalczania wszelkich form poważnej przestępczości, włączając w to działania operacyjne wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, „mieszane” patrole policyjne i szybką wymianę danych w ramach SIS II.

---

<sup>41</sup> J. Banach-Gutierrez, *op. cit.*, s. 170-173.

<sup>42</sup> A. Grzelak, *op. cit.*, s. 78-79.

## **Bibliografia**

Banach-Gutierrez J., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej: od TREVI do Schengen III*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, Wrocław 2008.

Gaziński B., *Unia Europejska nie tylko dla początkujących*, Olsztyn 2002.

Grzelak A., *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2009.

Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska Tom I*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.

Latoszek E., *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003.

Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007.

Lesińska M., *Polityka migracyjna Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy europeistyki*, Bokajło W., Pacześniak A., Alta 2, Warszawa 2009.

Małuszyńska E., Mazur G. *Unia Europejska 2014+*, Warszawa 2015.

Muliński T., *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*, Warszawa 2015.

Perkowski M., *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Pieprzny S., *Policja Organizacja i Funkcjonowanie*, Wydanie 3, Warszawa 2011.

Popiuk-Rysińska I., *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji*, Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, Warszawa 1998.. Menkes J., *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”*, [w:] *Sprawy Międzynarodowe*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.

Szaban J.M., *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Wróbel I., *Polityka Unii europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002.

**Agata Gorczyca**

ORCID: 0000-0001-7791-1580

Uniwersytet Papieski Jana Pawła II  
w Krakowie

## **Polska wobec idei integracji europejskiej**

*Poland within the ideas of european integration*

### **Abstrakt**

Poczucie wspólnoty kulturowej i cywilizacyjnej narodów Europy ma więc długą tradycję intelektualną. Integracja europejska zajmowała umysły filozofów, władców, ludzi Kościoła, pisarzy i działaczy politycznych okresie blisko dwu i pół tysiąca lat. Proces integracji europejskiej, obejmujący obecnie państwa Unii Europejskiej, został zapoczątkowany w latach pięćdziesiątych. Złożył się na to splot ekonomicznych, politycznych i historycznych przyczyn. Stosunki Polski ze Wspólnotami Europejskimi datują się od 1988 roku. Nawiązanie ściślejszych więzi miało służyć szybszemu rozwojowi gospodarczemu Polski, wspieraniu reform politycznych i społecznych oraz wzmocnieniu państwa na arenie międzynarodowej. Uzyskanie pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej stało się strategicznym celem polskiej polityki gospodarczej. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Było to największe jednorazowe rozszerzenie w historii i niewątpliwie historyczne wydarzenie, ponieważ poszerzenie Unii z piętnastu do dwudziestu pięciu państw członkowskich zamykało długi proces umożliwiający ponowne zjednoczenie ludności europejskiej, podzielonej przez ostatnie półwiecze na dwa przeciwstawne bloki. Ogólnie rzecz biorąc oczekiwania Polski związane z członkowstwem są zbliżone do oczekiwań państw, które również do niej przyłączyły. Motywy, którymi kieruje się nasz kraj mają charakter gospodarczy, polityczny i społeczny. Z państwami członkowskimi łączą Polskę liczne i stale pogłębiające się więzi gospodarcze, polityczne oraz społeczne. Rozwój Polski odbywa się w warunkach rosnących współzależności międzynarodowych. Włączenie się Polski w struktury gospodarcze, instytucjonalne i prawne UE wiąże się z jej polityką strukturalną Polski

i jej wieloma zasadniczymi problemami, wymagającymi jasnej koncepcji ich rozwiązania i konsekwentnych działań. W sferze politycznej Polska kieruje się przede wszystkim potrzebą polepszania stanu bezpieczeństwa oraz pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Integracja pozwala przewyższać podziały i stwarza nowe więzi służące rozwojowi. Dostosowanie do Unii Europejskiej oznacza całokształt przedsięwzięć zarówno Polski jak i państw, których celem jest pełnoprawne uczestnictwo w jej strukturach. Jest to proces harmonizacji, koordynacji i ujednoczenia polityk narodowych, regulacji państw członkowskich i standardów w stopniu koniecznym do funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii.

**Słowa kluczowe:**

Integracja Europejska, Europa, Polska

**Abstract**

The sense of the cultural and civilizational community of the peoples of Europe has a long intellectual tradition. European integration occupied the minds of philosophers, rulers, people of the Church, writers and political activists for almost two and a half thousand years. The process of European integration, currently embracing the countries of the European Union, was begun in the 1950s. It was a combination of economic, political and historical reasons. Poland's relations with the European Communities date back to 1988. Establishment of closer ties was to serve Poland's faster economic development, support for political and social reforms and strengthen the state on the international arena. Obtaining full membership in the Economic and Monetary Union has become a strategic goal of Polish economic policy. Poland joined the European Union on May 1, 2004. It was the largest one-time extension in history and undoubtedly a historic event, because the enlargement of the Union from fifteen to twenty-five member states closed down a long process enabling the reunification of the European population, divided over the last half-century into two opposing blocks. Generally, Poland's expectations related to membership are similar to the expectations of countries that have also joined it. The motives that guide our country are economic, political and social. Together with the Member States, Poland has numerous and constantly deepening economic, political and social ties. The development of Poland takes place in the conditions of growing international interdependencies. The inclusion of Poland in the economic, institutional and legal structures of the EU is connected with its structural policy in Poland and its many fundamental problems, requiring a clear

concept of their solution and consistent actions. In the political sphere, Poland is primarily guided by the need to improve the state of security and the state's position on the international arena. Integration makes it possible to overcome divisions and creates new links for development. Adaptation to the European Union means the entirety of ventures of both Poland and countries whose goal is full participation in its structures. It is a process of harmonization, coordination and unification of national policies, regulations of Member States and standards to the extent necessary for the functioning of the Union's internal market.

**Key words:**

European integration, Europe, Poland

Historia integracji europejskiej sięga starożytności. Dzięki temu pojęcie Europy nie ogranicza się do terminu geograficznego, ale niesie za sobą treści kulturowe, polityczne i społeczne łącznie z cywilizacją europejską. Integracja europejska zajmowała umysły filozofów, władców, ludzi Kościoła, pisarzy i działaczy politycznych okresie blisko dwu i pół tysiąca lat<sup>1</sup>. Poczucie wspólnoty kulturowej i cywilizacyjnej narodów Europy ma więc długą tradycję intelektualną. Postulaty i koncepcje jedności europejskiej, zgłaszane od czasów starożytnych, zaczęły wyraźnie odzywać w zachodniej części Europy po II wojnie światowej. Po jej zakończeniu Europa stanęła nie tylko wobec konieczności zabliźnienia ran, lecz również określenia swej przyszłości. Było to spowodowane doświadczeniami historycznymi oraz koniecznością sprostania przez państwa europejskie problemom i wyzwaniom powstałym w wyniku wojny. W latach wojny, a także po jej zakończeniu panowało powszechne przekonanie, że pokój w Europie wymaga jedności narodów i państw, których rywalizacja doprowadziła do dwóch wojen światowych. Europa jednoczyła się w obronie wartości zagrożonych przez komunizm i stalinowski totalitaryzm. Zaczęto poszukiwać takich form współpracy międzynarodowej, które zapewniłyby trwałą pokój. Dominującym elementem tych różnorodnych uwarunkowań nie zawsze jednoznacznie przemawiających za integracją, stało się przekonanie, że współpraca ekonomiczna jest najlepszym gwarantem pokoju wielokrotnie zniszczonej wojnami Europy. Proces integracji europejskiej, obejmujący obecnie państwa Unii Europejskiej, został zapoczątkowany w latach pięćdziesiątych. Wtedy to sześć państw

---

<sup>1</sup>B. Gaziński, *Unia Europejska nie tylko dla początkujących*, Olsztyn 2002, s. 17.

Europy zachodniej uznało, że niezbędnym warunkiem ich pokojowego rozwoju jest tworzenie coraz ściślejszych wzajemnych rozwiązań<sup>2</sup>. Rozbudowane formy integracji gospodarczej narodziły się nieprzypadkowo w Europie Zachodniej. Celem był rozwój gospodarczy państw. Początkowo więc integracja realizowana była w dziedzinie gospodarczej ramach Wspólnot Europejskich, potem współpracą objęto nowe dziedziny sfery życia. Złożył się na to splot ekonomicznych, politycznych i historycznych przyczyn. Historia integracji miała także swój wymiar terytorialny<sup>3</sup>. Stworzyło to dogodne warunki do powstania i rozwoju Unii Europejskiej. Przystępowanie kolejnych państw dowodziło, że państwa i społeczeństwa wiązały z tym duże nadzieje. Z drugiej jednak strony udział w organizacjach integracyjnych budził szereg obaw. Idee jedności europejskiej, propagowane przez wybitnego męża stanu i byłego premiera Wielkiej Brytanii Winstona Churchilla, spotkały się z szerokim odzewem społecznym. Największy wpływ na praktykę polityczną wywarły idee francuskiego ekonomisty Jeana Monneta. Zainspirowany jego pomysłami Robert Schuman minister spraw zagranicznych Francji, przedstawił 9 maja 1950 roku oficjalną deklarację, w której zaproponował powolne budowanie federacji europejskiej, co spotkało się z pozytywnym odzewem Niemiec, Włoch, Belgii, Holandii i Luksemburga<sup>4</sup>. Prowadzone przez tę szóstkę rokowania zakończyły się podpisaniem 18 kwietnia 1951 roku w Paryżu Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS)<sup>5</sup>. Było to przedsięwzięcie odważne i nowatorskie. Traktat wszedł w życie 23 grudnia 1952 i obowiązywał przez 50 lat do 2002 roku. W połowie lat pięćdziesiątych w ramach EWWiS wzrosło zainteresowanie rozszerzeniem integracji na inne dziedziny gospodarki. U podstaw dążeń do jej rozszerzenia, oprócz przyczyn gospodarczych, leżały motywy polityczne, a przede wszystkim chęć zbudowania silnego gospodarczo i politycznie ugrupowania, które wzmacniałoby pozycję wszystkich uczestniczących w nim państw. Prowadzone negocjacje zakończyły się podpisaniem 25 marca 1957 roku w Rzymie dwóch traktatów powołujących do życia dwie nowe

---

<sup>2</sup> I. Popiuk-Rysińska, *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji*, Warszawa 1998, s. 7.

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

<sup>4</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 9.

<sup>5</sup> Europejska Wspólnota Węgla i Stali – historyczna, funkcjonująca w latach 1952–2002 ponadnarodowa organizacja gospodarcza, której powstanie zapoczątkowało europejskie procesy integracyjne.

wspólnoty: Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom)<sup>6</sup> i Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)<sup>7</sup>.

### **Umocnienie europejskiej współpracy gospodarczej**

Na początku lat osiemdziesiątych podjęto kilka inicjatyw zmierzających do nadania większej dynamiki przedsięwzięciom Wspólnoty. Ożywiła się debata nad potrzebą reformy Wspólnot oraz poszerzenia i pogłębienia integracji. Toczyła się ona podhasłem ustanowienia unii europejskiej, choć jej idea była nadal niejednoznaczna. W celu zdefiniowania tego pojęcia i dokonania reform zebrała się konferencja międzyrządowa. Rezultatem negocjacji była umowa międzynarodowa o nazwie Jednolity Akt Europejski<sup>8</sup>. Została ona podpisana 17 lutego 1986 roku w Luksemburgu. JAE utrwalił i umocnił Europejską współpracę Polityczną a jego wejście w życie spowodowało duże zainteresowanie rządów koncepcjami powołania unii gospodarczej i walutowej. Na początku lat dziewięćdziesiątych wzmożyły się też dążenia do utworzenia unii politycznej. Chodziło przede wszystkim o zacieśnienie polityki i rozszerzenie współpracy w sprawach polityki zagranicznej. Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht w Holandii ustanawia Unię Europejską opartą na trzech

---

<sup>6</sup> Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA, także Euratom) – jedna z trzech Wspólnot Europejskich, powstała na mocy traktatów rzymskich 25 marca 1957 r. (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej). Decyzja o powstaniu Euratomu zapadła podczas obrad konferencji meryńskiej w 1955 roku

<sup>7</sup> Wspólnota Europejska, powołana do życia 1 stycznia 1958 na mocy traktatów rzymskich jako Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), a istniejąca do 30 listopada 2009 historyczna organizacja ponadnarodowa. Pierwszy filar Unii Europejskiej wraz z Europejską Wspólnotą Energii Atomowej (Euratom), a do 2002 również z Europejską Wspólnotą Węgla i Stali. W 1992 na podstawie traktatu z Maastricht zmieniono nazwę EWG na Wspólnota Europejska, miał to być wyraz pragnienia państw narodowych rozszerzenia współpracy na obszary inne niż tylko gospodarka.

<sup>8</sup> Jednolity akt europejski (JAE) umowa międzynarodowa zawarta w ramach Wspólnot Europejskich. To pierwsza znacząca modyfikacja traktatu rzymskiego z 1957 roku. JAE formalnie ustanowił powstanie wspólnego rynku europejskiego, umocnił współpracę polityczną krajów Wspólnoty i nadał kształt organizacyjny Europejskiej Współpracy Politycznej, będącej formą współpracy państw członkowskich Unii od roku 1970. Odtąd Wspólnoty Europejskie i Europejska Współpraca Polityczna miały zachowywać odrębność organizacyjną względem siebie, wspólnie jednak podejmować kroki do urzeczywistnienia Unii.

wspólnotach. W wyniku trudności związanych z ratyfikacją wszedł w życie dopiero 1 listopada 1993 roku. Traktat z Maastricht<sup>9</sup> ustanawia Unię Europejską (UE) opartą na trzech wspólnotach<sup>10</sup>, które stanowią I filar, wzbogaconą o współpracę w zakresie wspólnej polityki zagranicznej bezpieczeństwa - II filar oraz współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, stanowiącą III filar Unii. W związku z taką konstrukcją można przyjąć, że Unia w takim kształcie łączy działalność Wspólnot oraz współpracę polityczną zawartą w II i III filarze. Przystępujące do ugrupowania integracyjnego kolejne państwa kierują się różnymi motywami, przede wszystkim zaś gospodarczymi. Proces integracji jest jednak niezwykle skomplikowany i trudno było przewidzieć wszystkie jego efekty<sup>11</sup>. Integracja gospodarcza nie jest czymś nowym. Dokonywać się ona może w różnorodny sposób. Rozumiana jako proces scalania odrębnych organizmów gospodarczych w wyniku czego powstaje nowy jednolity lub zharmonizowany system o zbliżonych zasadach działania. W takim znaczeniu jest stosowana do sfery międzynarodowej. Integracja przez wiele lat była najczęściej realizowana poprzez podporządkowanie słabszych organizmów silniejszym. Głoszone koncepcje miały najczęściej za zadanie uzasadnić celowość polityki podporządkowania słabszych partnerów silniejszym. Unia Europejska jest największym i najbardziej liczącym się w świecie ugrupowaniem integracyjnym. Jej podstawowe zadanie polega na organizowaniu sposób spójny i solidarny, stosunków między państwami członkowskimi i ich narodami. Unia ma przede wszystkim czuwać nad spójnością przedsięwzięć podejmowanych w różnych dziedzinach, zwłaszcza zaś działań w ramach polityki zagranicznej, gospodarczej, bezpieczeństwa oraz rozwoju.

### **Polska droga do członkostwa w Unii Europejskiej**

Stosunki Polski ze Wspólnotami europejskimi datują się od 1988 roku. Idea włączenia Polski w procesy integracyjne Europy Zachodniej została przedstawiona po raz pierwszy przez rząd Tadeusz

---

<sup>9</sup> Najważniejszą zmianą wprowadzoną w traktacie była zmiana nazwy EWG na Wspólnota Europejska (WE), której podstawowym celem było stworzenie podstaw prawnych do utworzenia unii gospodarczej i walutowej, współpracę polityczną I i II filaru oraz ustanowiono obywatelstwo Unii.

<sup>10</sup> Trzy wspólnoty - Wspólnota Europejska (WE), Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) współtworzą I filar Unii zwany gospodarczym.

<sup>11</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 16.

Mazowieckiego w 1989 roku. Nawiązanie ściślejszych więzi ze Wspólnotami miało służyć szybszemu rozwojowi gospodarczemu Polski, wspieraniu reform politycznych i społecznych oraz wzmocnieniu państwa na arenie międzynarodowej<sup>12</sup>. W 1989 roku pod wpływem radykalnych zmian politycznych a także upadku gospodarki planowej dokonała się zasadnicza reorientacja polskiej polityki zagranicznej. Najważniejszym kierunkiem działań stały się wysoko rozwinięte państwa oraz ich międzynarodowe instytucje. Funkcjonujący w ramach Wspólnot Europejskich system instytucji ukształtował się wyniku ponad pięćdziesięcioletniej działalności tych organizacji<sup>13</sup>. Po rozszerzeniu grona członkowskiego Wspólnot przechodził on kilka reform, gdyż stworzony na potrzeby sześciu państw okazał się niewydolny. Dla Polski otwierająca się możliwość integracji z bezpiecznym i sprawnym gospodarczo system Unii Europejskiej przynosi nadzieję, że polityczna i cywilizacyjna transformacja przebiegać będzie szybciej i sprawniej niż w sytuacji braku możliwości integracyjnej. Polska rozpoczęła przygotowania do procesu integracji gospodarczej i militarnej poprzez uczestnictwo w NATO. Zakładano, że to zagwarantuje Polsce bezpieczeństwo i utrzymanie niepodległego państwa. Uzyskanie pełnego członkostwa w Unii Gospodarczej i Walutowej stało się strategicznym celem polskiej polityki gospodarczej<sup>14</sup>. W końcu w 1990 roku rozpoczęły się negocjacje na temat układu o stowarzyszeniu Polski ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi. Integracja Polski z Unią Europejską znajdowała się w centrum uwagi nie tylko rządu ale i parlamentu. Polska złożyła oficjalny wniosek a owocem tego był Układ Europejski podpisany 16 grudnia 1991 roku. Po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego w Polsce, państwach Wspólnot i Parlamencie Europejskim wszedł on w życie 1 lutego 1994 roku. Układ Europejski nie przesądzał o członkostwie Polski w Unii. Z tego względu podjęła ona starania, by państwa Unii wyraźniej określiły perspektywy i warunki przystąpienia. Przepisy preambuły Układu europejskiego nie zawierały zobowiązania wspólnot europejskich do przyjęcia Polski w poczet członków tego ugrupowania integracyjnego. Dopiero w wyniku zabiegów dyplomatycznych państw Grupy Wyszehradzkiej Rada Europejska zdecydowała na posiedzeniu w Kopenhadze w czerwcu 1993 roku, że

---

<sup>12</sup> I. Popiuk-Rysińska, *op. cit.*, s. 113.

<sup>13</sup> K. Michałowska-Gorywoda, *System instytucjonalny Wspólnot Europejskich i miejsce Polski w tym systemie*, [w:] E. Latoszek, *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 13

<sup>14</sup> L. Oręziak, *Obszar euro w UE*, [w:] E. Latoszek, *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003, s. 73.

stowarzyszone państwa Europy Środkowej i Wschodniej zostaną członkami Unii<sup>15</sup>. Formalnym potwierdzeniem polskich dążeń do uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej było złożenie 8 kwietnia 1994 roku w Atenach przez ówczesnego ministra spraw zagranicznych wniosku w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Decyzja podjęciu działań zapadła na posiedzeniu Rady Europy w Madrycie w 1995 roku. W sierpniu 1996 roku powstał Komitet Integracji Europejskiej jako instytucja odpowiedzialna za proces integrowania polskiej gospodarki z Unią Europejską<sup>16</sup>. Droga do Unii Europejskiej okazała się dla Polski dłuższa niż starania o wejście do NATO. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej 1 maja 2004 roku. Było to największe jednorazowe rozszerzenie w historii i niewątpliwie historyczne wydarzenie, ponieważ poszerzenie Unii z piętnastu do dwudziestu pięciu państw członkowskich zamykało długi proces umożliwiający ponowne zjednoczenie ludności europejskiej, podzielonej przez ostatnie półwiecze na dwa przeciwstawne bloki<sup>17</sup>.

### **Korzyści dla polskiej gospodarki**

Ogólnie rzecz biorąc oczekiwania Polski związane z członkostwem są zbliżone do oczekiwań państw, które również do niej przyłączyły. Nie są jednak też z nimi tożsame. Motywy, którymi kieruje się nasz kraj, mają charakter gospodarczy, polityczny i społeczny. W sferze gospodarczej Polska liczy na szybszy rozwój i modernizację. Pierwszym bezpośrednim skutkiem są ułatwienia handlowe, które są następstwem zlikwidowania przeszkód w przepływie towarów między Polską a Unią. Wraz z integracją zniknęły także bariery w przepływie z polskiego rolnictwa. Poprawiło to sytuację polskich eksporterów i konkurencyjność polskich produktów. Rozwój handlu wpłynął na zwiększenie produkcji. Spowodowało to wzrost produktu krajowego polskiej gospodarki zwiększyło presję zagranicznej konkurencji. Uczestnictwo w Unii spowodowało większy napływ kapitału a także wzrost zainteresowanie naszym rynkiem zagranicznych inwestorów.

---

<sup>15</sup> E. Synowiec, *Warunki przystąpienia do Unii Europejskiej oraz organizacja procesu dostosowań i procesu negocjacji akcesyjnych w Polsce*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska* Tom I, Warszawa 2004, s. 464.

<sup>16</sup> E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007, s. 105.

<sup>17</sup> P. Idczak, *Pogłębianie integracji europejskiej. Poszerzanie Wspólnot*, [w:] E. Małuszyńska, G. Mazur, *Unia Europejska 2014+*, Warszawa 2015, s. 51

Z państwami członkowskimi łączy Polskę liczne i stale pogłębiające się więzi gospodarcze, polityczne oraz społeczne. Integracja pobudziła rozwój gospodarczy przez co zmniejszyło się bezrobocie oraz poprawił się poziom życia. Polscy obywatele zaczęli korzystać ze swobód rynku wewnętrznego. Wpływ otoczenia zewnętrznego na strukturę polskiej gospodarki oraz prowadzoną w Polsce politykę strukturalną jest determinowany przez procesy globalizacji i integracji. Integracja europejska w odróżnieniu od globalizacji przebiega w sposób kontrolowany, dający się zaplanować. Procesowi integracji gospodarczej Polski i państw członkowskich przypisuje się duże znaczenie w intensyfikacji i ukierunkowywaniu zmian strukturalnych. Korzystnym dla Polski jest fakt, że globalizacja gospodarki prowadzi do zniesienia barier w światowym przepływie towarów, informacji, technologii, kapitału i ludzi. Rozwój Polski odbywa się w warunkach rosnących współzależności międzynarodowych. Można zakładać, że w ramach zintegrowanej gospodarki będzie następowała integracja gospodarcza, a zasięg rynków dóbr, usług, informacji i pracy będzie stale się poszerzał. Trwałe zapewnienie konkurencyjności gospodarki narodowej wiąże się dla Polski ze stopniowym poszerzaniem sektora nowoczesnych technologii oraz budową gospodarki opartej na wiedzy. Proces integracji zwiększy rolę obrotów wewnątrz poszczególnych układów gospodarczych, w konsekwencji czego polskie relacje handlowe będą skoncentrowane przede wszystkim w obrębie Unii Europejskiej. Ważnym elementem polityki Polski i Unii jest polityka regionalna. Działania zmierzające do wyrównania dysproporcji między regionami wspierane są znacznymi środkami finansowymi. Działania te mają swoje uzasadnienie w dużych dysproporcjach pomiędzy poszczególnymi regionami, prowadzącymi do negatywnych skutków zarówno w sferze gospodarczej, jak i w zakresie standardu życia<sup>18</sup>. W Polsce podobnie jak i w innych częściach Europy, występuje też zróżnicowanie regionalne. Najczęściej jest on ściśle powiązany z mapą bezrobocia<sup>19</sup>. Nie da się precyzyjnie określić korzyści i kosztów integracji. Mamy to bowiem do czynienia ze zbyt dużą ilością czynników. Potrzebna jest odpowiednia polityka państwa. Należy też systematycznie zbliżać swoje ustawodawstwo do przepisów Unii. Unia Europejska funkcjonuje na podstawie wielu reguł postępowania nazywanych zasadami znanych z systemów politycznych

---

<sup>18</sup>W. Pietrowski, *Finansowe instrumenty polityki regionalnej w Polsce*, Toruń 2018, s. 10.

<sup>19</sup>J. M. Szaban, *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013, s. 298.

jej państw członkowskich, ale wypracowanych na potrzeby tego specyficznego porządku politycznego i prawnego. Wśród tych licznych zasad znajdują się również ogólne zasady prawa. Pojęcie ogólnych zasad prawnych odnosi się do podstaw wspólnotowego systemu prawnego i przywołuje fundamentalne wartości, na których się opiera<sup>20</sup>. Włączenie się Polski w struktury gospodarcze, instytucjonalne i prawne UE wiąże się z jej polityką strukturalną Polski i jej wieloma zasadniczymi problemami, wymagającymi jasnej koncepcji ich rozwiązania i konsekwentnych działań. Polityka strukturalna Unii Europejskiej nie ma wpływu na wewnętrzne kompetencje Polski i państw członkowskich, ale zajmuje się koordynacją ich polityk strukturalnych przez przyjmowanie wspólnych regulacji w zakresie koniecznym dla rynku wewnętrznego. Realizacja programu polityki strukturalnej stanowi główny element narodowej Strategii Spójności<sup>21</sup>. Służy on do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej, w szczególności poprzez zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów<sup>22</sup>. Jednym z najważniejszych priorytetów rozwojowych w nowej perspektywie unijnej do 2040 roku jest rozwój infrastruktury komunikacyjnej. Szczególnie dużo inwestycji realizowanych jest właśnie po włączeniu Polski w struktury Unii Europejskiej po 2004 roku. Obecnie w Polsce notuje się dość intensywny rozwój infrastruktury drogowej, kolejowej, transportu wodnego a także transportu lotniczego. Jest to związane z wieloma gałęziami przemysłu<sup>23</sup>.

### **Bezpieczeństwo polskich obywateli**

W sferze politycznej Polska kieruje się przede wszystkim potrzebą polepszania stanu bezpieczeństwa oraz pozycji państwa na arenie międzynarodowej. Integracja pozwala przewyższać podziały i stwarza nowe więzi służące rozwojowi. Zadaniem Polski jest wkład w znaczenie bezpieczeństwa na całym kontynencie. Przystąpienie do Unii pozwoliło Polsce wejść do strefy pokojowych, stabilnych i partnerskich

---

<sup>20</sup> M. Witkowska, *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 17.

<sup>21</sup> J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 177.

<sup>22</sup> J. Szafran, *Fundusze Unii Europejskiej jako instrumenty wspierające wspólnotowy i polski rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] Z. Bajko, B. Józwick, M. Szewczak (red.), *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce*, Lublin 2009, s. 41.

<sup>23</sup> A. Wysokowski, *Infrastruktura komunikacyjna jako jeden z priorytetów rozwojowych w nowej perspektywie*, [w:] E. Jakubowski, W. Sługocki (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 67.

stosunków między państwami. Szczególną pozycję w ogólnym procesie pogłębiania integracji europejskiej zajmuje obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W tym ujęciu pogłębianie współpracy oznacza obejmowanie mechanizmami i procedurami coraz to nowych dziedzin życia gospodarczego i społecznego. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej (PWBiS) zajmuje szczególną pozycję w ogólnym procesie pogłębiania integracji europejskiej, polegającym na przechodzeniu do coraz to wyższych form współpracy między państwami członkowskimi, zarówno w sferze gospodarczej, jak i w sferach współpracy międzyrządowej czyli wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W tym ujęciu pogłębianie współpracy oznacza obejmowanie mechanizmami i procedurami coraz to nowych dziedzin życia gospodarczego i społecznego<sup>24</sup>. Kolejnym obszarem, w ramach którego pojawia się wiele wyzwań mających znaczenie dla budowy PWBiS, jest zwalczanie przestępczości. Zwalczanie przestępczości i zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z podstawowych zadań każdego państwa. Unia Europejska również ustanowiła sobie zadanie, jakim jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa zarówno w aspekcie wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Z punktu widzenia UE jako całości najważniejszym obecnie wyzwaniem jest zwalczanie terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, gdyż stanowią one zagrożenie również dla wartości, na których opiera się UE, czyli dla demokracji, pokoju i ochrony praw podstawowych. Współpraca ta przeszła znaczącą ewolucję ponieważ bezpieczeństwo zaś stanowi fundament rozwoju jednostki, społeczeństw, gwarancję stabilności politycznej i społeczno-gospodarczej<sup>25</sup>. Początki instytucjonalnej współpracy europejskiej sięgają XIX wieku. Na europejską współpracę policyjną składa się działanie różnych agend, instytucji i struktur, które mają na celu wspieranie współpracy policji w obszarze Unii<sup>26</sup>. Skuteczna współpraca policyjna stanowi jeden z kluczowych czynników pozwalających uczynić z Unii przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opartą na poszanowaniu praw podstawowych. Transgraniczna współpraca organów ścigania obejmująca policję, służby celne i inne organy egzekwujące prawo ma na celu zapobieganie

<sup>24</sup> A. Grzelak, *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>25</sup> T. Muliński, *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*, Warszawa 2015, s. 20.

<sup>26</sup> J. Banach-Gutierrez, *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej: od TREVI do Schengen III*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, Wrocław 2008, s. 150.

przestępstwom w całej Unii Europejskiej oraz ich wykrywanie oraz ściganie. W praktyce dotyczy przede wszystkim poważnych przestępstw takich jak przestępczość zorganizowana, terroryzm, handel narkotykami i ludźmi oraz cyberprzestępczość. Współpraca służb policyjnych w jednoczącej się Europie nie ogranicza się tylko do państw Unii, ale wykracza poza jej obszar. Obejmuje również kraje spoza Unii z uwagi na rozwój poważnej przestępczości międzynarodowej, przemyt narkotyków czy handel ludźmi. Zagadnienia prawnokarne integracji europejskiej stanowią materię złożoną z uwagi na wielość systemów prawa, z których wywodzą się źródła norm prawnokarnych istotnych z punktu widzenia integracji, w tym współpracy europejskiej w sprawach karnych<sup>27</sup>. Za przełomowy etap w rozwoju współpracy policyjnej w Unii Europejskiej należy uznać układ z Schengen, włączony Traktatem Amsterdamskim do prawa unijnego. System Schengen ze swym podstawowym założeniem, czyli swobodą przemieszczania się osób, uznawany jest za jedno z najistotniejszych osiągnięć polityki zmierzającej do stworzenia Europy bez granic, a tym samym ważny czynnik stymulujący przeobrażenia w ramach Unii Europejskiej<sup>28</sup>. Wspólna Europa policji dała więc początek nie podzielonej granicami Europie praw człowieka i wolności demokratycznych. Akcesja Polski do Unii Europejskiej pociągnęła za sobą konieczność wprowadzenia daleko idących zmian, dotyczących kompetencji i struktury organizacyjnej Straży Granicznej, uszczelnienia granic, logistyki oraz polityki kadrowej. Dostosowanie do Unii Europejskiej oznacza całokształt przedsięwzięć zarówno Polski jak i państw, których celem jest pełnoprawne uczestnictwo w jej strukturach. Dostosowanie to następuje przez dopasowanie prawa karnego, infrastruktury technicznej i komunikacyjnej, technologii, krajowych rozwiązań instytucjonalnych oraz jakości wyrobów do standardów obowiązujących w Unii. Jest to proces długotrwały i kosztowny, oraz wymagający dalszych, coraz głębszych zmian. Jest to proces harmonizacji, koordynacji i ujednoczenia polityk narodowych, regulacji państw członkowskich i standardów w stopniu koniecznym do funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii.

---

<sup>27</sup> A. Sakowicz, *Zagadnienia prawnokarne integracji europejskiej, traktatowy chaos czy ład prawny?* [w:] M. Perkowski, *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 311.

<sup>28</sup> I. Wróbel, *Polityka Unii europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002, s. 132.

## **Bibliografia**

Banach-Gutierrez J., *Współpraca policyjna w Unii Europejskiej: od TREVI do Schengen III*, [w:] *Nowa kodyfikacja prawa karnego*, Wrocław 2008.

Gaziński B., *Unia Europejska nie tylko dla początkujących*, Olsztyn 2002.

Grzelak A., *Unia Europejska na drodze do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2009.

Idczak P., *Pogłębianie integracji europejskiej. Poszerzanie Wspólnot*, [w:] Małuszyńska E., Mazur G. *Unia Europejska 2014+*, Warszawa 2015].

Jóźwik B., *Narodowa Strategia Spójności na lata 2007-2013*, [w:] Bajko Z., Jóźwik B., Szewczak M. (red), *Fundusze Unii Europejskiej*, Lublin 2009.

Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Warszawa 2007.

Lesińska M., *Polityka migracyjna Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy europeistyki*, Bokajło W., Pacześniak A., Warszawa 2009.

Ładysz J., *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Menkes J., *Od współpracy policyjnej do „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*., [w:] *Sprawy Międzynarodowe*, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1997.

Michałowska-Gorywoda K., *System instytucjonalny Wspólnot Europejskich i miejsce Polski w tym systemie*, [w:] Latoszek E., *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003.

Muliński T., *Zagrożenia bezpieczeństwa dla systemów informatycznych e-administracji*, Warszawa 2015.

Oręziak L., *Obszar euro w UE*, [w:] Latoszek E., *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski*, Warszawa 2003.

Pieprzny S., *Policja Organizacja i Funkcjonowanie*, Wydanie 3, Warszawa 2011.

Pietrowski W., *Finansowe instrumenty polityki regionalnej w Polsce*, Toruń 2018.

Popiuk-Rysińska I., *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji*, Warszawa 1998.

Sakowicz A., *Zagadnienia prawnokarne integracji europejskiej, traktatowy chaos czy ład prawny?* [w:] Perkowski M., *Wymiar sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Synowiec E., *Warunki przystąpienia do Unii Europejskiej oraz organizacja procesu dostosowań i procesu negocjacji akcesyjnych w Polsce*, [w:] Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska Tom I*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.

Szaban J.M., *Rynek pracy w Polsce i w Unii Europejskiej*, Warszawa 2013.

Szafran J., *Fundusze Unii Europejskiej jako instrumenty wspierające wspólnotowy i polski rozwój społeczno-gospodarczy*, [w:] Bajko Z., Józwick B., Szewczak M. (red), *Fundusze Unii Europejskiej*, Lublin 2009.

Witkowska M., *Zasady funkcjonowania Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Wróbel I., *Polityka Unii europejskiej w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Wrocław 2002.

Wysokowski A., *Infrastruktura komunikacyjna jako jeden z priorytetów rozwojowych w nowej perspektywie*, [w:] Jakubowski E., Sługocki W., (red), *Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

**Artur Kacper Górski**

ORCID: 0000-0003-2428-1145

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **Polska – państwo Trójkąta Weimarskiego**

*Poland – a state of Weimar Triangle*

### **Abstrakt**

W dniach 28 i 29 sierpnia 1991 r. w Weimarze w wyniku spotkania ministrów spraw zagranicznych Republiki Francuskiej, Republiki Federalnej Niemiec i Rzeczypospolitej Polskiej powołano Komitet Wspierania Współpracy Francusko – Niemiecko – Polskiej powszechnie znany jako Trójkąt Weimarski. Organizacja przez długi czas była traktowana jako element stałej współpracy Rzeczypospolitej z dwoma czołowymi państwami zjednoczonej Europy, a przez to wspomagający jej integrację europejską. Po 2004 r. pojawiła się konieczność zredefiniowania celów Komitetu – Polska stała się bowiem członkiem zarówno NATO, jak i Unii Europejskiej. Przemiany polityczne w Polsce, jakie mają miejsce od 2015 r. sugerują jednakże zasadność postawienia pytania o przyszłość tego forum trójstronnej współpracy.

### **Słowa kluczowe:**

Polska, Niemcy, Francja, Trójkąt Weimarski, Weimar

### **Abstract**

On the 28th and 29th of August 1991 in Weimar, as a result of a meeting of the ministers of the foreign affairs of the French Republic, Federal Republic of Germany and Republic of Poland, the Committee for Support for the French – German – Polish Cooperation, commonly known as a Weimar Triangle. For a long time this organisation was treated by Poland as an element of constant cooperation with two leading states of the united Europe, supporting its European integration. After 2004 the necessity of re – definition Committee’s goals appeared – Poland became a member even the NATO or the European Union.

Political transformations in Poland, that began in 2015 are suggesting the sobriety of putting the question about the future of this international partnership forum.

**Key words:**

Poland, Germany, France, Weimar Triangle, Weimar

## 1. Wstęp

Trójkąt Weimarski obecny jest w polskiej polityce zagranicznej od niemal trzydziestu lat. Przez ten czas notował zarówno chwile wzlotów jak i stagnacji. Forum współpracy trzech centralnie położonych państw Europy wydaje się posiadać silny potencjał do odgrywania roli ośrodka inspirującego działania w całej Unii Europejskiej (którego Francja, Niemcy i Polska są członkami). Polska sprawnie nadrabia zaległości powstałe po pół wieku rządów komunistycznych, choć gospodarcze dysproporcje pomiędzy nią, a pozostałą dwójką członków nadal są znaczące.

Z drugiej strony, na współpracę w ramach Trójkąta silnie oddziałuje specyfika tworzących go państw. Francja, wciąż silnie związana ze swoją kolonialną przeszłością, ma silną tendencję do myślenia w kategoriach globalnych. Podkreślana od czasów rządów Charlesa de Gaulle'a specyfika i odrębność jej polityki, pozostaje silnym wektorem wpływającym na kierunek podejmowanych przez Francję działań na arenie międzynarodowej. Niemcy, będące jedną z czołowych gospodarek świata, często prowadzą swoje sprawy zagraniczne z mocnym zaakcentowaniem interesów ekonomicznych. Polska wciąż poszukuje swojego miejsca w międzynarodowym łądzie, a wizje polityki zagranicznej są pochodną poglądów aktualnej ekipy rządzącej, co nie wpływa pozytywnie na budowanie długofalowych i trwałych inicjatyw.

Artykuł niniejszy stara się przedstawić Trójkąt zarówno jako inicjatywę odniesionego sukcesu, jak i niepewnej przyszłości. Pierwsza jego część jest podsumowaniem dorobku Trójkąta od jego powstania w 1991 r. do przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Dokonane zostało to w oparciu o cele wyznaczone w Weimarze przez ministrów spraw zagranicznych trzech państw. Druga część opisuje wybrane momenty z życia Trójkąta po 1 maja 2004 r. Wtedy bowiem

objawiła się mnogość słabych stron tej inicjatywy. Część trzecia obok analizy statystycznej przedstawia program „Agendy 2021” Klausa – Heinricha Standtkego, pełnego programu działań na rzecz rozwoju trójstronnej współpracy.

Pytania, postawione przez niniejszym artykułem sprowadzają się do dwóch kwestii – na ile pozytywnie można oceniać dotychczasowy dorobek Trójkąta i gdzie szukać odpowiedzi na pytania o jego przyszłość. Autor zdaje sobie przy tym sprawę, że wiele kwestii zostało z racji ograniczonej objętości opracowania potraktowanych wybiórczo lub powierzchownie, pozostając jednakże pełnym nadziei, że artykuł niniejszy będzie tylko jedną z prac mogących przyczynić się do lepszego zbadania tematyki współpracy weimarskiej i odnalezienia przez Trójkąt nowej energii do działania.

## **2. Rola i funkcjonowanie Trójkąta Weimarskiego do 2004 r.**

Podpisane 29 sierpnia 1991 r. w Weimarze „Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Europy” stało się fundamentem dla funkcjonowania Trójkąta Weimarskiego. Sam dokument (który dla uproszczenia nazywany będzie „Deklaracją”) można funkcjonalnie podzielić na trzy części.

Pierwsza część jest ogólnym wprowadzeniem, wyznaczającym generalne ramy i kierunki współpracy, zarówno dla Francji, Niemiec i Polski, jak i dla wspólnoty europejskiej w obliczu przemian zapoczątkowanych w 1989 r. Sygnatariusze są świadomi „niepowtarzalnej szansy budowy nowej Europy”<sup>1</sup> przed którą stoi kontynent w punkcie zwrotnym swojej historii. Podkreślona została szczególna rola trzech państw w opracowaniu nowych form dobrosąsiedztwa. Patrząc bowiem szerzej, Francja mogła uchodzić za przedstawiciel Europy romańskiej, Niemcy za przedstawiciela Europy germańskiej, Polska natomiast za przedstawiciela Europy słowiańskiej. W chwili podpisania dokumentu trudno było bowiem wyznaczyć na przedstawiciela słowiańskiej Europy znajdujący się u schyłku swego istnienia Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich (z powodów choćby moralnych) – nie znalazłby on dla tej roli legitymacji

---

<sup>1</sup> Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Zbiór Dokumentów, R. 48 nr 2, „Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Europy – Weimar, 29 sierpnia 1991 r.” k. 1 pkt 2.

w państwach dawnego Bloku Wschodniego. Współpraca tych trzech państwa miała więc wymiar symboliczny, choć każde znajdowało się w innym momencie swojej historii. Francja nie została bezpośrednio dotknięta przemianami „jesieni ludów”, Niemcy formalnie zjednoczyły się 3 października 1990 r., Polska od ponad dwóch lat budowała nowe demokratyczne państwo, dynamicznie (choć nie bez narastających trudności) urynkawiając gospodarkę. Dawne państwa demokracji ludowej stawały przed koniecznością odnalezienia się w świecie, który faktycznie pozostawał dla nich odseparowany od 1945 r. i rozwinął w tym czasie różnorodne instytucje i mechanizmy współpracy. Wcale nie było oczywiste czy i za jaką cenę będzie możliwe włączenie państw byłego Bloku Wschodniego w zjednoczoną Europę. Ministrowie Roland Dumas, Hans – Dietrich Genscher i Krzysztof Skubiszewski określili zadanie „zacieśnienia więzi współpracy, łączących narody i państwa ponad dzielącymi je niegdyś granicami”<sup>2</sup> w duchu solidarności i w oparciu o dziedzictwo wspólnych wartości.

Jedną z kluczowych kwestii dla umożliwienia zbudowania trwałego nowego ładu w Europie było doprowadzenie do pomyślnego pojednania narodów polskiego i niemieckiego. Za jego wzór podano pojednanie i ponad trzydziestoletnią współpracę francusko – niemiecką. Było to także potwierdzeniem ustaleń „Traktatu przyjaźni i solidarności między Rzeczpospolitą Polską i Republiką Francuską” podpisanego w Paryżu 9 kwietnia 1991 r. przez ministrów Dumas’a i Skubiszewskiego oraz „Traktatu zawartego między Niemiecką Republiką Federalną i Rzeczpospolitą Polską o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy” podpisanego w Bonn 17 czerwca 1991 r. przez ministrów Genschera i Skubiszewskiego<sup>3</sup> (powiązanych w Deklaracji z „Kartą Paryską”<sup>4</sup> i Konferencją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie). Ponadto zaakcentowano potrzebę podejmowania wspólnych projektów gospodarczo – społecznych, które w obliczu wyzwań ery przemysłowej będą przynosić bezpośrednie korzyści mieszkańcom Europy, obejmujących „ochronę środowiska, technologię, infrastrukturę, komunikację, energetykę i kulturę”<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, k. 1 pkt 3.

<sup>3</sup> K.-H. Standtke, *Trójkąt Weimarski w Europie. Współpraca polsko-francusko-niemiecka.*, Toruń 2010, s. 858.

<sup>4</sup> Kancelaria Sejmu, *Paryska Karta Nowej Europy*, Warszawa 1991.

<sup>5</sup> Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *op. cit.*, k. 1 pkt 8.

Druga część zawiera pakiet nieco bardziej skonkretyzowanych celów, *de facto* najmocniej zorientowanych na Polskę. Sygnatariusze Deklaracji mieli świadomość, że jest ona największym państwem regionu, które w sposób naturalny będzie dla niego wyznaczać kierunek ciążenia. Za fundament uznano Radę Europy, gwarantującą ochronę praw człowieka, młodej demokracji i praworządności. Sam fakt, że w ówczesnym Sejmie X kadencji działało 14 klubów i kół poselskich<sup>6</sup> mógł stanowić źródło obaw o przyszłość demokracji w Polsce. Francja i Niemcy, jako państwa o ugruntowanej kulturze prawnej i społeczeństwie obywatelskim zdawały sobie sprawę, że rodząca się demokracja wymaga wszechstronnego wsparcia i zabezpieczenia.

Polska od 14 maja 1955 r. była członkiem Układu o Przyjaźni, Współpracy i Pomocy Wzajemnej (Układu Warszawskiego). W obliczu „głębokich zmian zachodzących w Europie, oznaczających koniec konfrontacji i podziału kontynentu”<sup>7</sup> na mocy Protokołu sporządzonego w Pradze 1 lipca 1991 r. o utracie mocy Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisanego w Warszawie dnia 14 maja 1955 r., oraz Protokołu o przedłużeniu jego obowiązywania, podpisanego w Warszawie dnia 26 kwietnia 1985 r. Układ Warszawski przestał obowiązywać. W tej sytuacji dawne państwa Układu (z wyłączeniem nieistniejącej już Niemieckiej Republiki Demokratycznej) stały się formalnie niezwiązane sojuszami o charakterze militarnym. W tej sytuacji Ministrowie oświadczyli, że „Sojusz Północnoatlantycki i Unia Zachodnioeuropejska<sup>8</sup> będą również w przyszłości odgrywać ważną rolę w utrzymaniu stabilności w Europie (...) niezbędny będzie także wymiar transatlantycki, tzn. ścisła współpraca ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą”<sup>9</sup>. Stanowiło to silny bodziec do wprzęgnięcia Polski w struktury NATO (pomimo faktu, że Francja w 1966 r. wystąpiła z Sojuszu). Wola włączenia państw byłego Bloku Wschodniego doprowadziła do

---

<sup>6</sup> <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencjax/kluby.htm> dostęp 10.05.2019.

<sup>7</sup> Protokół sporządzony w Pradze dnia 1 lipca 1991 r. o utracie mocy Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisanego w Warszawie dnia 14 maja 1955 r., oraz Protokołu o przedłużeniu jego obowiązywania, podpisanego w Warszawie dnia 26 kwietnia 1985 r. (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 289).

<sup>8</sup> Mowa o istniejącej w latach 1954–2011 międzynarodowa organizacja wojskowa, utworzonej na mocy układów paryskich z 23 października 1954 r., wygaszonej w związku z wprowadzeniem Wspólnej Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w ramach Unii Europejskiej.

<sup>9</sup> Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, *op. cit.*, k. 1 pkt 5.

przystąpienia 12 marca 1999 r. Polskich, Czech i Węgier do Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego – jako pierwszych spośród byłego Układu Warszawskiego.

„Francja i Niemcy popierają wszelkie działania na rzecz zbliżenia Polski i pozostałych nowych demokracji do Wspólnoty Europejskiej. Nalegają one na szybkie zawarcie układów o stowarzyszeniu z demokracjami Europy Środkowej i Południowo – Wschodniej i wspierają rozwój dialogu politycznego”<sup>10</sup>. Droga Polski do członkostwa w Unii Europejskiej była najdłuższą spośród wymienionych w Deklaracji organizacji międzynarodowych, na czym w dużej mierze zaważył *sui generis* charakter tejże. Wiele do powiedzenia w kwestii tempa akcesji miały do powiedzenia właśnie Francja i Niemcy – dość wspomnieć, że po wzięciu przez Polskę udziału w II wojnie w Iraku, spadły na rząd słowa krytyki zarówno z Paryża<sup>11</sup>, jak i Berlina<sup>12</sup>. Woła współpracy zwyciężyła i 1 maja 2004 r. Polska wraz z dziewięcioma innymi państwami regionu przystąpiła do Unii Europejskiej.

W ten sposób nastąpiła realizacja wszystkich „twardych” celów współpracy nakreślonych w 1991 r. przez ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski. Trójkąt Weimarski stanął w obliczu zasadniczego pytania – czy kontynuować współpracę (choćby w oparciu o cele „miękkie”, jak integracja, współpraca i poprawa poziomu życia ludności) czy też uznać, że taka formuła współpracy po prostu wyczerpała się. *Summa summarum* nie doszło do rozwiązania Komitet Wspierania Współpracy Francusko-Niemiecko-Polskiej, choć niewątpliwie forum to straciło swą wewnętrzną energię i *de facto* pozostało organizacją bez wyraźnego pomysłu i celu.

### 3. Trójkąt Weimarski po 1 maja 2004 r.

Już w 2004 r. niemiecki politolog Kai – Olaf Lang wskazywał, że Trójkąt znalazł się w stanie swoistego zawieszenia. Wskazywał on tym samym cztery potencjalne drogi, którymi mogą potoczyć się dalsze losy tej inicjatywy: *Beerdigung* (śmierć Trójkąta), *Neuer Motor* (nowa energia dla zmian w Unii Europejskiej), *Weimar as usual* (trwanie

---

<sup>10</sup> *Ibidem.*, k. 1 pkt 7.

<sup>11</sup> T. Jurańczyk, *Stosunki dwustronne Polski z państwami europejskimi przeciwnymi amerykańskiej polityce wobec Iraku*, „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8, s. 199-205.

<sup>12</sup> *Ibidem.*, s. 205-214.

w dotychczasowej formie) i *Weimar variabel* (dywersyfikacja działań i form aktywności, w tym otwarciu na nowe)<sup>13</sup>.

Krytyczny w świetle opcji pierwszej wydawał się przebieg wydarzeń związanych z piętnastoleciami powołania do życia Trójkąta Weimarskiego. Najpierw, pierwotnie zaplanowane spotkanie głów państw zostało przełożone na prośbę Niemiec, w związku ze zbiegającą się w czasie wizytą w tym kraju Prezydenta Rosji Władimira Putina. Kolejny termin również nie doszedł do skutku – oficjalnie z powodu niedyspozycji zdrowotnej Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego, nieoficjalnie z powodu nieprzychylnych artykułów w niemieckiej prasie. Temperatura dyskusji publicznej w tamtym momencie była na tyle wysoka, że Jarosław Kaczyński mówił wprost o zbyt słabej reakcji strony polskiej, a stanowisko stracił Dyrektor Departamentu Promocji w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP<sup>14</sup>. Zakwestionowanie działań Trójkąta przez obóz rządzący spotkało się natomiast z krytyką wszystkich polskich ministrów spraw zagranicznych po 1989 r.<sup>15</sup> Koniec końców 5 grudnia 2006 r. w Mettlach doszło do spotkania Jacquesa Chiraca, Angeli Merkel i Lecha Kaczyńskiego zakończonych deklaracją z okazji piętnastolecia, w której padają między innymi następujące słowa: „Jesteśmy przekonani, że dzisiaj, nie mniej niż przez ostatnie 15 lat, musimy współpracować w ramach Trójkąta Weimarskiego celem wzmocnienia Europy i tchnięcia nowej siły w ideę europejską. Jak pokazało porozumienie osiągnięte w sprawie Nowej Perspektywy Finansowej UE w roku ubiegłym, bliska współpraca pomiędzy państwami Trójkąta Weimarskiego wspomaga rozwiązywanie wyzwań, przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska. To w tym właśnie duchu zwracamy się dziś do naszych społeczeństw obywatelskich i parlamentów (m.in. poszczególnych komisji do spraw zagranicznych i europejskich), aby zintensyfikowały i rozszerzyły swoje zaangażowanie w Trójkąt Weimarski. Będzie to stanowić dopełnienie już istniejącej współpracy rządowej, która będzie dalej pogłębianą”<sup>16</sup>. Wskazany przy-

---

<sup>13</sup> K.-O. Lang, *Das Weimeier Dreieck. Ein neuer „Motor“ für die größere EU?*, „SWP – Studie” 2004, nr S 21, s. 21-23.

<sup>14</sup> <https://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006-/art,150,763,nie-my-odwolalismy-trojkat-weimarski.html> dostęp 22.05.2019.

<sup>15</sup> D. Rosati, B. Geremek, A. Rotfeld, W. Bartoszewski, A. Olechowski, W. Cimoszewicz, S. Meller, K. Skubiszewski, *Oświadczenie w sprawie odwołania Szczytu Trójkąta Weimarskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 6.07.2006, nr 156, s. 2.

<sup>16</sup> <https://pl.ambafrance.org/Szczyt-Trojkat-Weimarskiego-2006>, dostęp 22.05.2019.

kład uzgodnień budżetu Unii Europejskiej przez państwa Trójkąta mógł stanowić drogowskaz przy wyznaczaniu jemu nowych celów i zadań.

Promykiem nadziei rzeczywistych działań zdawał się być rok 2010. Polska przygotowywała się do objęcia przewodnictwa w Radzie Europejskiej, ministrem spraw zagranicznych Niemiec został uczeń Hansa – Dietriecha Genschera (jednego z założycieli Trójkąta) – Guido Westerwelle, a trwające od 2006 r. działania na rzecz instytucjonalizacji Trójkąta w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Unii Europejskiej nabierały realnych kształtów. Liczący dwadzieścia jeden tysięcy żołnierzy kontyngent stał się wynikiem porozumienia z 5 lipca 2011 r. w sprawie utworzenia Weimarskiej Grupy Bojowej. Polska odpowiedzialna była za wystawienie Dowództwa Operacji (będąc tym samym państwem ramowym), Dowództwa Sił i batalionu manewrowego, Niemcy za logistykę, a Francuzi za zabezpieczenie medyczne. WGB sprawowała rotacyjny dyżur bojowy w pierwszej połowie 2013 r.<sup>17</sup>

Z kolei koniec tego roku przyniósł dynamiczne przemiany w rzeczywistości Ukrainy. Z inicjatywy szefa niemieckiego MSZ Franka – Waltera Steinmeiera, w pełni popartej przez jego polskiego odpowiednika Radosława Sikorskiego dążono do poszukiwania rozwiązania kryzysu „Euromajdanu”. Najmniej chętny do takiej współpracy okazał się francuski minister Laurent Fabius, rząd Francuski początkowo starał się zachować najdalej posunięty dystans od problemów Ukrainy, mając na względzie bardzo dobre relacje z Rosją. Najważniejsze było jednak, że misja pokojowa prowadzona była jako działanie Trójkąta Weimarskiego (nie zaś chociażby Unii Europejskiej). Mediacja prowadzona przez Trójkąt powiodła się i na Ukrainie zainicjowany został proces demokratyzacji<sup>18</sup>. Dobrze zapoczątkowana formuła współpracy nie była jednak zbyt rozbudowana, gdy przyszło zmierzyć się z otwartym konfliktem zbrojnym na wschodzie Ukrainy. Przyjęta została wtedy formuła tzw. formatu normandzkiego (Ukraina, Francja, Niemcy i Rosja), o wiele bardziej sprzyjająca interesom tej

---

<sup>17</sup> B. Koszel, *Trójkąt Weimarski: Bilans i perspektywy współpracy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, t. XIII nr 1, s. 78.

<sup>18</sup> A. Barabas, *Prasa polska wobec zaangażowania Niemiec i Francji w kryzys polityczny na Ukrainie (luty – maj 2014)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 2, s. 105-106.

ostatniej<sup>19</sup>. Tym samym Trójkąt okazał się instytucją zbyt słabą, by skutecznie kreować politykę regionalną.

Rok 2015 przyniósł w Polsce (początkowo dość niespodziewaną) gruntowną zmianę w niwie władzy ustawodawczej i wykonawczej. W polskiej polityce zagranicznej na pierwszy plan wysunęła się regionalna polityka południkowa<sup>20</sup>, natomiast Trójkąt Weimarski spadł na daleko niższe miejsce na liście priorytetów. Dość wspomnieć, że w liczącej dwadzieścia siedem stron druku „Strategii Polskiej Polityki Zagranicznej 2017 – 2021” sformułowanie Trójkąt Weimarski pojawia się zaledwie dwukrotnie i to nad wyraz lakonicznie „potencjał współpracy w sferze bezpieczeństwa widzimy także w aktywizacji i rozwoju współpracy z Niemcami i Francją w ramach Trójkąta Weimarskiego”<sup>21</sup>.

Niejednokrotnie to z Paryża i Berlina płynęły komunikaty kładące się cieniem na trójstronnych relacjach. Negatywnie na dwustronnych relacjach Polski z Francją położyła się kwestia zerwania 4 października 2016 r. rozmów offsetowych w przetargu na śmigłowce Eurocopter H2250M Caracal. Wstępny wybór francuskiej oferty nastąpił u schyłku rządów koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, lecz prowadzenie negocjacji spadło w głównej mierze na rząd Beaty Szydło<sup>22</sup>. Przewlekające się negocjacje podgrzewały spór wokół zakupu, którego ukoronowaniem były słowa Wiceministra Obrony Narodowej Bartosza Kownackiego o Francuzach: „Ale to są ludzie, którzy uczyli się od nas jeść widelcem parę wieków temu. Więc być może w taki sposób się teraz zachowują”<sup>23</sup>. Utrzymane w takim tonie wypowiedzi członka rządu z pewnością nie wpływają pozytywnie na stosunki między państwami. Dalsze ochłodzenie nastąpiło po 14 maja 2017 r., kiedy urząd Prezydenta Republiki objął Emmanuel Macron. Nie szczędzi on słów krytyki wobec rządów Polski i Węgier,

---

<sup>19</sup> <https://www.newsweek.pl/swiat/spotkanie-rzadzacych-europa-w-mediolanie-newsweekpl/nwh8hyl> dostęp 23.05.2019.

<sup>20</sup> Prawo i Sprawiedliwość, *Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2014, s. 154-157.

<sup>21</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017–2021*, Warszawa 2017, s. 10.

<sup>22</sup> <https://www.defence24.pl/blaszczak-to-francja-nie-wypelnila-zobowiazan-offsetowych-w-sprawie-caracali>, dostęp 26.05.2019.

<sup>23</sup> <https://www.tvn24.pl/kownacki-francuzi-to-ludzie-ktorzy-uczyli-sie-od-nas-jesc-widelcem,683253,s.html> dostęp 26.05.2019.

nazywając je wprost „symptomami kryzysu demokracji”<sup>24</sup>. Strona polska natomiast często wytyka Francji bezpardonowe tłumienie protestów „żółtych kamizelek”, głośnym echem odbiły się słowa Ministra Spraw Zagranicznych RP Jacka Czaputowicza określające w tym kontekście Francję jako „chorego człowieka Europy”<sup>25</sup>, której problemy szkodzą regionowi.

Z kolei na stosunkach polsko – niemieckich po 2015 r. cieniem kładzie się kwestia polityki migracyjnej Unii Europejskiej, która musi zmierzyć się z napływem uchodźców z Afryki i Lewantu. Rząd Rzeczypospolitej stał na stanowisku (w pewnym zakresie korespondującym z podejściem państw Grupy Wyszehradzkiej) niechętnym wobec forsowanej przez Kanclerz Niemiec Angelę Merkel polityki relokacji uchodźców w ramach ustalonych na poziomie wspólnotowym kwot. Kanclerze Merkel powoływała się przy tym na fundamentalną dla istnienia i funkcjonowania Unii zasadę solidarności<sup>26</sup>. W dużej mierze problem Europejskiej polityki wobec uchodźców rozwiązał się sam, natomiast za symboliczne podsumowanie służyć mogą służyć dane Eurostatu, z których wynika, że najwięcej imigrantów w roku 2017 r. w całej Unii przyjęła właśnie Polska<sup>27</sup>. Emocje we wzajemnych stosunkach budziła dość populistyczna i budząca liczne wątpliwości natury prawnej kwestia zgłaszanych przez Polskę oczekiwań reparacji od Niemiec za straty wywołane II wojną światową<sup>28</sup>. Natomiast wątpliwości co do praworządności w Polsce wyrażane były przez władze niemieckie w bardziej stonowany sposób niż przez E. Macrona, często wpisywane w europejski wymiar tego problemu. Istotną kwestią pozostaje trwająca budowa gaziociągu Nord Stream II<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C348518%2Cmacron-polska-i-wegry-sa-symptomami-kryzysu-demokracji.html> dostęp 26.05.2019.

<sup>25</sup> <https://www.rp.pl/Dyplomacja/181219367-Slowa-Czaputowicza-o-chorym-czlowieku-Europy-dotarly-do-Francji.html>, dostęp 26.05.2019.

<sup>26</sup> <https://www.dw.com/pl/rzecznik-msw-niemcy-nie-rezygnuj%2C4%85-z-relokacji-uchodz%C5%BAc%C3%B3w-w/a-42319203>, dostęp 26.05.2019.

<sup>27</sup> <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/584039,migracja-pozwolenie-ukraincy-polska-praca-raport-dane-eurostat.html>, dostęp 26.05.2019.

<sup>28</sup> <https://wiadomosci.dziennik.pl/historia/wydarzenia/artykuly/554215,reparacje-wojenne-niemcy-ii-wojna-swiatowa-ofiary-polska.html>, dostęp 26.05.2019.

<sup>29</sup> <https://www.dw.com/pl/msz-polski-niemcy-prowadz%2C4%85-antyeuropejsk%C4%85-polityk%C4%99-energetyczn%C4%85/a-46082209>, dostęp 26.05.2019.

#### 4. Perspektywy

Podstawową i najdłużej istniejącą formą weimarskiej współpracy są coroczne spotkania ministrów spraw zagranicznych, których wykaz zamieszczono poniżej:

**Tabela 1**

Wykaz spotkań ministrów spraw zagranicznych państw Trójkąta Weimarskiego

<b>L. p.</b>	<b>Gospodarz</b>	<b>Data</b>	<b>Miasto</b>
<b>1</b>	Niemcy	28 - 29 sierpnia 1991 r.	Weimar
<b>2</b>	Francja	23 - 24 kwietnia 1992 r.	Bergerac
<b>3</b>	Polska	11 - 12 listopada 1993 r.	Warszawa
<b>4</b>	Niemcy	14 - 15 września 1994 r.	Bamberg
<b>5</b>	Francja	26 października 199 r.	Paryż
<b>6</b>	Polska	19 grudnia 1996 r.	Warszawa
<b>7</b>	Niemcy	19 listopada 1997 r.	Frankfurt nad Odrą
<b>8</b>	Francja	6 stycznia 1999 r.	Paryż
<b>9</b>	Niemcy	30 sierpnia 1999 r.	Weimar
<b>10</b>	Polska	7 czerwca 2000 r.	Kraków
<b>11</b>	Francja	23 kwietnia 2002 r.	Paryż
<b>12</b>	Niemcy	16 stycznia 2004 r.	Berlin
<b>13</b>	Francja	15 maja 2005 r.	Nancy
<b>14</b>	Polska	27 czerwca 2005 r.	Warszawa
<b>15</b>	Francja	17 czerwca 2008 r.	Paryż
<b>16</b>	Niemcy	26 - 27 kwietnia 2010 r.	Bonn

<b>17</b>	Polska	20 maja 2011 r.	Bydgoszcz
<b>18</b>	Polska	23 lipca 2012 r.	Warszawa
<b>19</b>	Ukraina	21 lutego 2014 r.	Kijów
<b>20</b>	Niemcy	31 marca 2014 r.	Berlin
<b>21</b>	Niemcy	1 kwietnia 2014 r.	Weimar
<b>22</b>	Francja	24 października 2014 r.	Paryż
<b>23</b>	Polska	3 kwietnia 2015 r.	Wrocław
<b>24</b>	Niemcy	28 - 29 sierpnia 2016 r.	Weimar

Źródło: *opracowanie własne na podstawie* <http://www.weimarer-dreieck.eu/index.php?id=2> dostęp 20.05.2019.

Na płaszczyźnie politycznej działalność Trójkąta wygląda przywozicie, należy zwłaszcza odnotować rekordowy pod względem częstotliwości spotkań rok 2014. Była ona związana z rolą Trójkąta w rozwiązywaniu kryzysu na Ukrainie. Trójkąt okazał się wtedy instytucją sprawną i zdolną do działania w zakresie wykraczającym poza bieżącą trójstronną politykę jego członków. Mniej optymistycznie natomiast jawią się okresy przerw w latach 2005 – 2008 oraz po 2016 r.

Ostatnie wskazane w tabeli spotkanie ministrów przypadało w dwudziestą piątą rocznicę Deklaracji. Zaowocowało ono kolejnym wspólnym oświadczeniem – Jeana – Marca Ayraulta, Franka – Waltera Steinneiera i Witolda Waszczykowskiego. Wyrazili oni dumę z dotychczasowych dokonań Trójkąta, zwłaszcza w świetle przyłączenia Polski do NATO i Unii Europejskiej. Określili oni Trójkąt jako forum, służące nadawaniu impulsów do rozwoju i koordynowania polityki w rozszerzonej Unii (zwłaszcza w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa i Polityce Rozszerzenia oraz Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony). Wyrazili też wolę w aktywne działanie Trójkąta w sytuacji opuszczenia Unii przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

Ponadto wskazali oni, że silna Europa „to Europa, która potrafi wykorzystać różnorakie szanse związane z globalizacją, jednocześnie zapewniając ochronę przed jej negatywnymi skutkami, m.in. przed

bezrobociem, pogłębiającymi się nierównościami, spełniająca w ten sposób obietnicę dobrobytu złożoną obywatelom:

- polityka gospodarcza musi podejmować nowe wysiłki w dziedzinie nowych technologii oraz transformacji energetycznej, prowadzące do zwiększenia inwestycji publicznych i prywatnych tworzących miejsca pracy i zatrudnienie,
- oprócz rozbudowy wewnętrznego rynku energii oraz promocji efektywności energetycznej oraz nowych i odnawialnych źródeł energii należy wzmocnić wspólne bezpieczeństwo energetyczne, np. przez elastyczną współpracę regionalną na wypadek zakłóceń dostaw, w ramach ambitnej polityki energetycznej i klimatycznej, której celem jest pełna realizacja porozumienia paryskiego,
- należy kontynuować reformy strukturalne, służące zwłaszcza zwiększeniu atrakcyjności Europy dla inwestycji międzynarodowych, i realizować inicjatywy mające na celu przyspieszenie konwergencji gospodarczej oraz przyspieszyć harmonizację systemów podatkowych i społecznych, aby uczynić Unię Europejską bardziej konkurencyjną,
- dbając o wymiar społeczny prowadzonych polityk należy wzmocnić zarządzanie gospodarcze oraz demokratyczną kontrolę, tak aby odbudować zaufanie opinii publicznej<sup>30</sup>. Niestety od tego czasu Trójkąt Weimarski znajduje się w stanie swoistej hibernacji, z niepewnymi widokami na przyszłość.

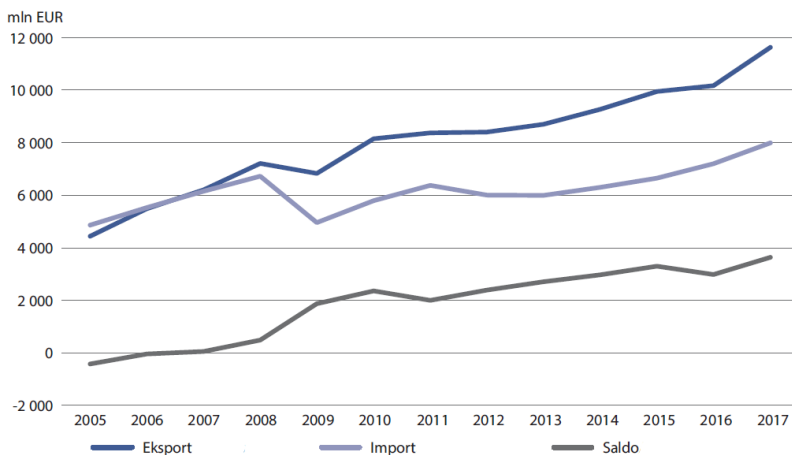
O ile na płaszczyźnie politycznej współpraca układa się różnie, to na polu gospodarczym wygląda o wiele optymistyczniej:

---

<sup>30</sup> Wspólne Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego: Franka-Waltera Steinmeiera (Niemcy), Jeana-Marca Ayraulta (Francja) oraz Witolda Waszczykowskiego (Polska) w sprawie przyszłości Europy. Weimar, 28 sierpnia 2016 roku.

## Wykres 1

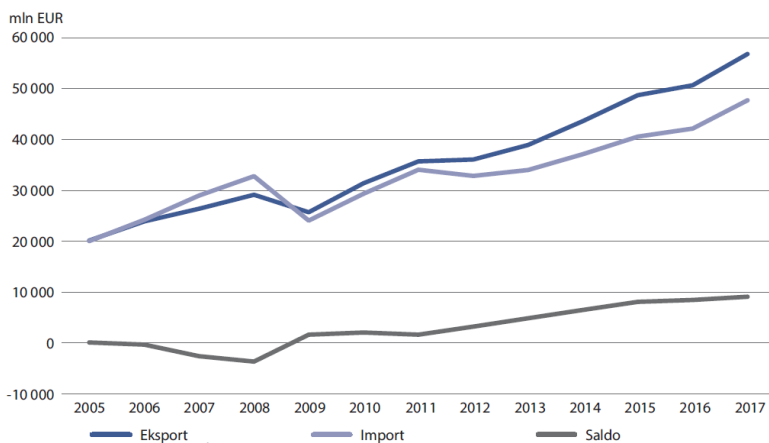
Obroty w handlu zagranicznym Polska - Francja w latach 2005 – 2017



Źródło: E. Adach-Stankiewicz (red.), *Handel zagraniczny. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 53.

## Wykres 2

Obroty w handlu zagranicznym Polska – Niemcy w latach 2005 – 2017



Źródło: E. Adach-Stankiewicz (red.), *Handel zagraniczny. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 80.

Wymiana handlowa Polski z Francją i Niemcami w latach 2005 – 2017 w obu wypadkach wykazywała silną tendencję wzrostową (z Francją procentowy wzrost był większy, lecz źródeł tego należy upatrywać raczej w efekcie niskiej bazy – zarówno eksport, jak i import z 2017 r. w relacjach z Francją nie dorównywały temu z Niemcami w 2005 r.). Polska ma też dodatnie saldo w handlu z oboma państwami (z Francją od 2006 r., a z Niemcami od 2009 r.) co stanowi przyczynek do potencjalnego wzmocnienia pozycji negocjacyjnej RP w ramach Trójkąta Weimarskiego.

Liczyby nie są jednak w stanie powiedzieć wszystkiego. Na współpracy gospodarczej Polski z państwami Trójkąta kładzie się cieniem polityka. Pierwszorzędną kwestią sporną z punktu widzenia Polski jest kwestia Gazociągu Północnego. Zarówno Nord Stream 1 (ukończony), jak i Nord Stream 2 (w budowie) są źródłem kontrowersji na linii Warszawa – Berlin, stojąc w sprzeczności z polskimi dążeniami do budowania bezpieczeństwa Polski i Unii Europejskiej w oparciu o solidarność energetyczną. Z kolei Niemcy właśnie współpracę z rosyjskim Gazpromem traktują jako strategiczny czynnik wzmacniający ich bezpieczeństwo energetyczne. Należy jednak zauważyć, że polityka bezpieczeństwa energetycznego Niemiec zakłada dywersyfikację źródeł energii w sensie technicznym, dopiero w dalszym rzędzie dywersyfikację dostaw konkretnego nośnika energii pod względem geograficznym, przez co ewentualne zakłócenia przepływu gazu ze strony Rosji są mniej niebezpieczne, niż w przypadku Polski<sup>31</sup>. Natomiast w relacjach polsko – francuskich coraz istotniejszą rolę odgrywają przetargi na kluczowe inwestycje – począwszy od budowy elektrowni jądrowej, a na programie zakupowym Marynarki Wojennej skończywszy.

Interesującą koncepcję ożywienia Trójkąta Weimarskiego sformułował Kalus – Heinrich Standtke przy okazji obchodów dwudziestolecia Deklaracji. Tak zwana „Agenda 2021” składa się z szesnastu punktów, które zostały pokrótce omówione poniżej:

- utworzenie Mapy Drogowej dla Trójkąta Weimarskiego – z pewnością odnalezienie przez Trójkąt nowych, wspólnych celów i ułożenie ich w możliwy do zrealizowania plan

---

<sup>31</sup> B. Molo, *Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 2, s. 55-56.

przyniosłoby wypełnienie strategicznej pustki, jaka stała się jego dość permanentną cechą charakterystyczną po 1 maja 2004 r.,

- desygnowanie osoby odpowiedzialnej za współpracę trójstronną (Pan lub Pani Weimar) – osoba, będąca zarazem instytucją, która będzie zarówno rozpoznawalną „twarzą” dla Trójkąta, jak i organizatorem jego działań, inicjującym i koordynującym wspólną politykę przysłużyłaby się wzmocnieniu i instytucjonalizacji współpracy, co mogłoby wesprzeć realizację postulatu Neuer Motor K. – O. Langa,
- utworzenie forum dialogu dla Trójkąta Weimarskiego – mogłoby być użyteczne dla realizacji Mapy Drogowej dla Trójkąta Weimarskiego i zacieśnienia więzi na rozmaitych polach,
- utworzenie trójjęzycznego portalu internetowego poświęconego Trójkątowi Weimarskiemu – w chwili obecnej informacje na temat trójkąta są bowiem rozproszone na stronach internetowych ministerstw spraw zagranicznych poszczególnych państw, a portale <https://www.weimarer-dreieck.org/> i <http://www.weimarer-dreieck.eu/> są wyłącznie niemiecko-języczne,
- dotacja dla Nagrody im. Adama Mickiewicza – wspólne finansowanie grantu dla laureata zwiększyłoby jej prestiż,
- utworzenie „Funduszu Weimarskiego” – żadna poważna organizacja międzynarodowa nie będzie sprawnie i efektywnie działała bez zabezpieczenia dla niej zaplecza finansowego, byłby to krok w stronę wzmocnienia i instytucjonalizacji Trójkąta,
- trójstronna wymiana młodzieży – zwiększyłaby świadomość na temat działalności Trójkąta, legitymizując go w oczach młodego pokolenia,
- intensyfikacja współpracy w ramach szkolnictwa wyższego – mogłaby okazać się źródłem impulsów do rozwoju trójstronnej współpracy,
- współpraca naukowo – technologiczna – w obliczu wyzwań innowacyjności pozwoliłaby na koordynację projektów naukowo – badawczych, zmniejszając ich koszty i zwiększając moc aplikacyjną,
- energia i ochrona środowiska – interesująca zwłaszcza w świetle trzech odmiennych systemów energetycznych państw (Francja oparta na energii atomowej, Niemcy odchodzący od niej na rzecz

ekologicznych źródeł energii i węglowa energetyka Polski) oraz bezpieczeństwa energetycznego państw,

- trójstronne partnerstwa miast – wiele jest bowiem partnerstw dwustronnych, których przekształcenie w „weimarskie” wspomogłoby obecność Trójkąta w bliskości obywateli państw członkowskich,
- trójstronna współpraca regionów – w efekcie zbliżona do partnerstw miast, warto jednak wskazać, że już w Deklaracji poruszono kwestie dwustronnej współpracy regionów granicznych,
- współpraca kulturalna – jako przykład instrumentu miękkiego oddziaływania na trójstronne relacje, zwłaszcza w odwołaniu do wspólnego dziedzictwa,
- media – obecność spraw Trójkąta w mediach i odpowiednia ich promocja również przysłużą się jego obecności w życiu obywateli, zwiększając świadomość jego zasług dla wspólnej polityki,
- gospodarka – pomimo obiecujących danych na temat handlu (wskazanych powyżej) wciąż widoczna jest dysproporcja w obecności polskich przedsiębiorstw w gospodarce Francji i Niemiec w odniesieniu do obecności francuskich i niemieckich przedsiębiorstw w Polsce (Volkswagen, RWE, Deutsche Bank, France Telecom, Credit Agricole czy PSA<sup>32</sup>),
- stowarzyszenia trójnarodowe i inne inicjatywy społeczeństwa obywatelskiego<sup>33</sup>.

Postulaty K. – H. Standtkego pomimo upływu niemal dekady od ich sformułowania, nadal mogą stanowić atrakcyjny plan rozwoju dla Trójkąta Weimarskiego. Stanowią one bowiem kompletny i wieloaspektowy program, który pozostaje na tyle otwarty, że będzie mógł zachować aktualność w dłuższej perspektywie czasu. Problemem niestety wciąż pozostaje brak woli politycznej przywódców państw Trójkąta do zmiany ideowej i praktycznej inercji, w jakiej znajduje się Trójkąt w ostatnich latach.

---

<sup>32</sup> A. Szpor, *Trójkąt Weimarski – asymetrie, struktura i agenda współpracy*, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2011, nr 4, s. 4-5.

<sup>33</sup> K.-H. Standtke, *op. cit.*, s. 4-5.

## 5. Podsumowanie

Ocena dorobku Trójkąta Weimarskiego siłą rzeczy pozostaje niejednoznaczna. Niezaprzeczalne są jego zasługi dla wprzęgnięcia Polski w zachodnioeuropejski ład polityczny i międzynarodowy, z członkostwem w NATO i Unii Europejskiej na czele. Trójkąt był też inicjatywą wspomagającą polsko – niemieckie pojednanie, które *de facto* dokonało się dopiero po 1989 r. Jednakże po 2004 r. ujawniły się z pełną mocą wszystkie niedostatki tej organizacji. Po pierwsze, brak dalszego, spójnego planu na działania Trójkąta. Organizacja ta straciła jasne i czytelne cele do osiągnięcia, gdy wszystkie „twarde” cele z Deklaracji zostały osiągnięte. Ponadto problemem jest samo określenie nowych celów – o ile w 1991 r. wyznaczony kierunek był dość oczywisty, o tyle od 2004 r. potrzeba byłoby wiele starań, by przyjąć wspólną drogę, którą podążać będą trzy państwa. Po drugie, wątki charakter struktur. Trójkąt pozostał organizacją o dalece niesformalizowanym charakterze, co negatywnie wpływa na jego żywotność oraz efektywność podejmowanych działań. Po trzecie, rozbieżność autonomicznych polityk zagranicznych tworzących go państw. Przykładem tego może być chociażby przyjazny stosunek Francji i Niemiec do Rosji, czego z pewnością nie można powiedzieć o Polsce (i to nawet w trakcie rządów opowiadających się za poprawą wzajemnych stosunków).

Problem przyszłości Trójkąta Weimarskiego leży jednak w odpowiedzi na pytanie o wiele bardziej fundamentalne i uprzednie, niż rozważane w tym artykule kwestie. Każde z tworzących go państw powinno określić, czy weimarska współpraca leży w jego interesie. Bez osiągnięcia spójnego przekonania każdego z trzech aktorów o przydatności trójstronnej współpracy do realizacji własnej polityki zagranicznej. Trójkąt może, zwłaszcza w obliczu opuszczenia Unii Europejskiej przez Zjednoczone Królestwo, stać się strategicznym ośrodkiem decyzyjnym w ramach Unii. Zwłaszcza Polska powinna wykorzystać Trójkąt w realizowanych od 2015 r. działaniach, mających uczynić z niej regionalnego lidera Europy Środkowo – Wschodniej w ramach idei Trójmorza. Rzeczpospolita występowałaby wtedy na forum Trójkąta jako rzecznik wszystkich państw tego obszaru (a zwłaszcza państw Grupy Wyszehradzkiej), podnosząc swoją pozycję zarówno wobec Francji i Niemiec, jak i wobec państw Trójmorza. Kiedy wszystkie trzy państwa Trójkąta uznają, że Trójkąt Weimarski wpisuje się w ich politykę zagraniczną, będzie możliwe zrealizowanie „Agendy 2021”. Pozwoli to na nadanie Trójkątowi wyższej rangi, zwiększając jego

efektywność i pozycję w międzynarodowym systemie powiązań. Wzmocnienie i instytucjonalizacja Trójkąta wymagają jednak woli politycznej, której obecnie brakuje zarówno nad Sekwaną, jak i nad Sprewą i Wisłą. Przyszłość Trójkąta Weimarskiego rysuje się więc w niezbyt optymistycznych barwach.

## **Bibliografia**

### **Akty prawne:**

Protokół sporządzony w Pradze dnia 1 lipca 1991 r. o utracie mocy Układu o przyjaźni, współpracy i pomocy wzajemnej, podpisanego w Warszawie dnia 14 maja 1955 r., oraz Protokołu o przedłużeniu jego obowiązywania, podpisanego w Warszawie dnia 26 kwietnia 1985 r. (Dz. U. 1993 nr 61 poz. 289).

### **Dokumenty programowe:**

Kancelaria Sejmu, *Paryska Karta Nowej Europy*, Warszawa 1991.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017 – 2021*, Warszawa 2017.

Prawo i Sprawiedliwość, *Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2014.

Wspólne Oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Trójkąta Weimarskiego: Franka-Waltera Steinmeiera (Niemcy), Jeana-Marca Ayraulta (Francja) oraz Witolda Waszczykowskiego (Polska) w sprawie przyszłości Europy, Weimar, 28 sierpnia 2016 roku.

### **Literatura:**

Adach-Stankiewicz E. (red.), *Handel zagraniczny. Polska w Unii Europejskiej*, Warszawa 2018.

Barabasz A., *Prasa polska wobec zaangażowania Niemiec i Francji w kryzys polityczny na Ukrainie (luty – maj 2014)*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2015, nr 2.

Jurańczyk T., *Stosunki dwustronne Polski z państwami europejskimi przeciwnymi amerykańskiej polityce wobec Iraku*, „Świat Idei i Polityki” 2008, t. 8.

Koszel B., *Trójkąt Weimarski: Bilans i perspektywy współpracy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, t. XIII nr 1.

Lang K.-O., *Das Weimeier Dreieck. Ein neuer „Motor” für die größere EU?*, „SWP – Studie” 2004, nr S 21.

Molo B., *Główne kontrowersje wokół budowy gazociągu Nord Stream 2*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2018, nr 2.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Zbiór Dokumentów, R. 48 nr 2, *„Wspólne oświadczenie ministrów spraw zagranicznych Francji, Niemiec i Polski w sprawie przyszłości Europy – Weimar, 29 sierpnia 1991 r.”* k. 1.

Rosati D., Geremek B., Rotfeld A., Bartoszewski W., Olechowski A., Cimoszewicz W., Meller S., Skubiszewski K., *Oświadczenie w sprawie odwołania Szczytu Trójkąta Weimarskiego*, „Gazeta Wyborcza”, 6.07.2006, nr 156.

Standtke K. - H., *Trójkąt Weimarski w Europie. Współpraca polsko – francusko - niemiecka.*, Toruń 2010.

Szpor A., *Trójkąt Weimarski – asymetrie, struktura i agenda współpracy*, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2011, nr 4.

#### **Źródła internetowe:**

<http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencjax/kluby.htm>

<http://www.weimarer-dreieck.eu/index.php?id=2>

<https://pl.ambafrance.org/Szczyt-Trojkat-Weimarskiego-2006>

<https://www.defence24.pl/blaszczak-to-francja-nie-wypelnila-zobowiazan-offsetowych-w-sprawie-caracali>

<https://www.newsweek.pl/swiat/spotkanie-rzadzacych-europa-w-mediolanie-newsweekpl/nwh8hyl>

<https://www.prezydent.pl/archiwum-lecha-kaczynskiego/aktualnosci/rok-2006/art,150,763,nie-my-odwolalismy-trojkat-weimarski.html>

<https://www.tvn24.pl/kownacki-francuzi-to-ludzie-ktorzy-uczyli-sie-od-nas-jesc-widelcem,683253,s.html>

**Paulina Koziół**

ORCID: 0000-0001-9051-0650

Uniwersytet Wrocławski

## **Działalność arktyczna Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej**

*Polish activity on Arctic since EU membership*

### **Abstrakt**

Zainteresowanie Polski obszarem arktycznym sięga znacznie wcześniej niż obrany przeze mnie punkt wstąpienia Polski do UE. Jednak zdecydowałam się na wybór tej daty głównie ze względu na możliwości, które uzyskała Polska wstępując w struktury unijne, a także ze względu na fakt, iż stosunkowo niedawno nastąpiło wzmożone zainteresowanie obszarem arktycznym.

W swojej pracy odniosę się przede wszystkim do zaangażowania Polski w sprawy arktyczne na poziomie narodowym i ponad narodowym - w ramach swojego członkostwa w Unii Europejskiej, a także w ramach członkostwa w Radzie Arktycznej.

Zwrócę uwagę na badania naukowe w ramach arktycznych ekspedycji naukowych prowadzonych przez polskich badaczy i naukowców.

Dokonom analizy zaangażowania Polski w kwestiach arktycznych oraz spróbuję je ocenić. Podsumowując postaram się wykazać, dlaczego Polska interesuje się Arktyką i jakie wiąże się z tym korzyści.

### **Słowa kluczowe:**

polityka arktyczna, polska polityka arktyczna, dyplomacja naukowa, Arktyka, Unia Europejska

### **Abstract**

Polish activity on Arctic has deeper roots than chosen date – beginning of Polish membership in EU. I decided to choose this date

mostly because of possibilities which Poland received with its' EU membership but also because currently Polish arctic activity increased.

In my research I will analyze Polish arctic activity on national and transnational level – as a member of European Union and Arctic Council.

What is more I will present arctic researches held by Polish scientists during arctic expeditions. In summary I will conclude Polish activity on Arctic and I will point out why Poland is interested in Arctic and what potentially consequences it brings.

**Key words:**

arctic policy, polish arctic policy, science diplomacy, Arctic, European Union

## **Wprowadzenie**

Arktyka jest obszarem Ziemi, który otacza biegun północny i jest położony w większości na Oceanie Arktycznym. Ze względu na brak międzynarodowych regulacji, które definiowałyby wprost terytoria arktyczne kwestie związane z ich granicami są różnorodnie pojmowane co powoduje pewne niejasności i spory terytorialne<sup>1</sup>. Obecnie jedynym międzynarodowym dokumentem, który reguluje zagadnienie terytoriów arktycznych jest Konwencja Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza, która została podpisana 10 grudnia 1982 r. w Montego Bay. Nie definiuje ona podziału terytoriów arktycznych wprost, a jedynie poprzez podział terytoriów arktycznych na podstawie ustalonych w Konwencji stref wód wewnętrznych morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej<sup>2</sup>. Na podstawie interpretacji powyższej Konwencji należy wskazać państwa, do których przynależą terytoria arktyczne i są to Dania, Finlandia, Islandia, Kanada, Norwegia, Rosja, Stany Zjednoczone i Szwecja.

---

<sup>1</sup> Niejednoznaczne zapisy Konwencji powodują wątpliwości w interpretacji granic terytoriów arktycznych, co sprzyja temu, że zainteresowane państwa dokonują interpretacji Konwencji w sposób dla siebie najkorzystniejszy. Konsekwencją tego są spory arktyczne jak m.in. spór o wyspę Hans toczony pomiędzy Danią, a Kanadą.

<sup>2</sup> Nie wszystkie państwa, których Konwencja dotyczy wprost ją ratyfikowały – nie zrobiły tego m.in. Stany Zjednoczone.

Działalność arktyczna Polski w niniejszej pracy przedstawiać będzie przykłady zaangażowania Polski w kwestie dotyczące obszarów arktycznych w ujęciu politycznym jak i naukowym po 1 maja 2004 r. Zainteresowanie Polski obszarem arktycznym ma znacznie dłuższą historię niż przyjęty przeze mnie punkt jakim jest wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Wzmianki o pierwszych ekspedycjach polskich badaczy na terytorium arktyczne sięgają końca XIX wieku<sup>3</sup>. Niewątpliwie istotnym elementem w historycznej działalności Polski wobec Arktyki jest podpisanie Traktatu svalbardzkiego w 1931 r.<sup>4</sup>, które można określić jako początek oficjalnego zaangażowania Polski w kwestie arktyczne. Warto również wspomnieć, że podpisany Traktat dał początek polskim wyprawom polarnym w 1932 r.<sup>5</sup> na Wyspę Niedźwiedzią, a także pierwszej wyprawie na Spitsbergen w 1934 r.<sup>6</sup> W dalszym okresie kontynuowane były wyprawy i badania arktyczne, jednak intensyfikacja zainteresowania Polski Arktyką nastąpiła po wstąpieniu w struktury Unii Europejskiej.

Unia Europejska w ramach swojej działalności prowadzi działania, które można określić jako polityka arktyczna, a ponadto w jej skład wchodzi państwa położone bezpośrednio na obszarze arktycznym. Na wybrane przeze mnie ramy czasowe wpływ ma także popularyzacja zainteresowania Arktyką na arenie międzynarodowej na skutek zmian klimatycznych i postępujących badań nad złożami i surowcami. W 2004 r., a więc roku, w którym Polska przystąpiła do UE został opublikowany

---

<sup>3</sup> K.L. Birkenmajer, *Polskie Badania Polarne – zarys*, Studia Historiae Scientiarum, 2017 str. 124-125 <http://pau.krakow.pl/SHS/shs-16-2017-7.pdf> dostęp (30.05.2019).

<sup>4</sup> Na mocy Traktatu Norwegia uzyskała potwierdzenie zwierzchnictwa nad Svalbardem, a sygnatariusze prawo do korzystania z jego terytoriów. Większość z sygnatariuszy korzysta z przyznanego prawa prowadząc badania i eksploracje naukowe. <https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.xml> (dostęp 30.05.2019).

<sup>5</sup> Wyprawa została zorganizowana w czasie trwania II Międzynarodowego Roku Polarne. W skład polskiej ekspedycji wchodziły 3 osoby: C. Centkiewicz, W. Łysakowski, S. Siedlecki. P. Kohler, *Pierwsza polska wyprawa polarna* [https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/2845/kohler\\_pierwsza\\_polska\\_wyprawa\\_polarna.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/bitstream/handle/item/2845/kohler_pierwsza_polska_wyprawa_polarna.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp 30.05.2019).

<sup>6</sup> J. Szupryczyński, *Pierwsza polska wyprawa na Spitsbergen*, Przegląd Geograficzny 2015, s. 168. [http://rcin.org.pl/Content/53541/WA51\\_72907\\_r2015-t87-no1\\_Przeg-Geogr-Szuprycz.pdf](http://rcin.org.pl/Content/53541/WA51_72907_r2015-t87-no1_Przeg-Geogr-Szuprycz.pdf) (dostęp 30.05.2019).

raport Arctic Climate Impact Assessment, który wskazał na największe zagrożenia dla Arktyki w związku ze zmianami klimatycznymi. Raport był opracowany przez grupę ponad 250 ekspertów m.in. przedstawicieli Rady Arktycznej oraz członków Arctic Monitoring and Assessment Programme jak również przedstawicieli społeczności autochtonicznej<sup>7</sup>. Raport wskazał, że wraz ze wzrostem temperatur dojdzie do m.in. topnienia lodowców, co będzie miało negatywne konsekwencje dla fauny i flory obszarów arktycznych, gdyż może doprowadzić do spadku ich populacji, a w efekcie wyginięcia. Ponadto poruszył również społeczno-ekonomiczne zagrożenia dla ludności w tym przede wszystkim ludności autochtonicznej, zamieszkującej terytoria arktyczne<sup>8</sup>.

Z punktu widzenia Polski jak wskazuje część badaczy wcześniejsze zainteresowanie Arktyką nie było kwestią priorytetową ze względu na inne, istotniejsze z punktu widzenia interesu narodowego zagadnienia<sup>9</sup>. Warto przede wszystkim wskazać, iż były to starania czynione przez polski rząd w związku z akcesją do NATO i Unii Europejskiej. Jednocześnie nie oznacza to, iż zainteresowania Arktyką nie było wcale, gdyż prowadzone były ekspedycje oraz badania naukowe przez polskie, czołowe ośrodki naukowe, a co więcej w 1998 r. Polska uzyskała status stałego obserwatora w Radzie Arktycznej.

W mojej pracy przedstawię co w głównej mierze wpłynęło na rozwój zainteresowania Polski kwestiami arktycznymi oraz jak on się kształtował po 1 maja 2004 r. Jednym z głównych celów mojej pracy będzie próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego Polska interesuje się i angażuje w kwestie arktyczne, mimo, że nie graniczy bezpośrednio z obszarem arktycznym. Dokonam przeglądu dotychczasowej działalności arktycznej przez pryzmat polityczny i naukowy, a także spróbuje ją ocenić i wskazać perspektywy na przyszłość oraz ich konsekwencje.

---

<sup>7</sup> <https://www.amap.no/arctic-climate-impact-assessment-acia> (dostęp 30.05.2019).

<sup>8</sup> <https://www.amap.no/documents/download/1046/inline> (dostęp 30.05.2019).

<sup>9</sup> P. Graczyk, *Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy*, Arctic Book, 2012 s. 139-155.

<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/5572/article.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (dostęp 30.05.2019).

## **Polska działalność arktyczna w ujęciu politycznym**

Działalność arktyczną polski możemy podzielić ze względu na zaangażowanie w ramach aktywności na poziomie narodowym i ponadnarodowym – w ramach członkostwa w Unii Europejskiej.

Polska od samego początku swojego członkostwa w Unii Europejskiej była zaangażowana w kwestie arktyczne i aktywnie uczestniczy w tworzeniu polityki arktycznej Unii Europejskiej. Wspieranie polityki arktycznej Unii Europejskiej zostało wymienione jako jeden z czterech filarów podejścia Polski do Arktyki i zostało zaprezentowane w trakcie wystąpienia Sekretarza Stanu Jana Borkowskiego podczas posiedzenia w Sejmie w lutym 2011 r. w związku z odpowiedzią na interpelację w sprawie roli i miejsca Arktyki w polityce zagranicznej Polski<sup>10</sup>. Ponad rok później w listopadzie 2012 r. w czasie szwedzkiej prezydencji w Radzie Arktycznej minister Maciej Szpunar w trakcie swojego wystąpienia potwierdził, że wsparcie polityki UE wobec Arktyki stanowi jeden z filarów polskiej polityki arktycznej. W skład pozostałych filarów wchodziły przestrzeganie istniejących uregulowań prawnych, współpraca z Radą Arktyczną oraz wspieranie publicznej dyplomacji w kwestiach arktycznych<sup>11</sup>.

Jednym z pierwszych programów skierowanych pośrednio wobec Arktyki jest Wymiar Północny UE. Został on zapoczątkowany w 1999 r., a następnie odnowiony w 2007 r., a jego głównym celem jest rozwijanie współpracy w regionie wśród państw członkowskich UE, położonych w północnej części Europy wraz z państwami nie będącymi członkami UE – Rosją, Norwegią i Islandią. Polska od momentu stania się członkiem UE wspiera działalność Partnerstwa Północnego poprzez swoje zaangażowanie w ramach Partnerstwa Wymiaru Północnego w Dziedzinie Transportu i Logistyki, Zdrowia Publicznego i opieki Społecznej, w Dziedzinie Kultury<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5227F2FE> (dostęp 30.05.2019).

<sup>11</sup> [https://www.arcticcouncil.org/images/PDF\\_attachments/Observer\\_DMM\\_2012/ACOBSDMMSE01\\_Stockholm\\_2012\\_Observer\\_Meeting\\_Statement\\_Minister\\_Szpunara\\_Poland.pdf](https://www.arcticcouncil.org/images/PDF_attachments/Observer_DMM_2012/ACOBSDMMSE01_Stockholm_2012_Observer_Meeting_Statement_Minister_Szpunara_Poland.pdf) (dostęp 30.05.2019).

<sup>12</sup> [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/baltyk/wymiar\\_polnocny/wymiar\\_polnocny](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/baltyk/wymiar_polnocny/wymiar_polnocny) (dostęp 30.05.2019).

Wśród istotnych inicjatyw UE wobec Arktyki należy wskazać udział Polski w pracach nad Komunikatem - Unia Europejska a region arktyczny oraz w pracach nad Zintegrowaną polityką Unii Europejskiej wobec Arktyki. Komunikat Komisji Europejskiej – Unia Europejska a region arktyczny został przyjęty w 2008 r. i wskazywał na interesy UE w Arktyce, cele polityki i propozycje działań w wybranych sektorach m.in. badań naukowych, środowiska, energii, transportu i rybołówstwa. Komunikat ponadto wskazał, aby propozycje działań dla państw członkowskich były zgodne z zasadami: *ochrony i zachowania środowiska Arktyki w zgodzie z jej mieszkańcami, działania na rzecz zrównoważonego wykorzystania zasobów, przyczynienia się do lepszego, wielostronnego zarządzania Arktyką*<sup>13</sup>. Zintegrowana polityka Unii Europejskiej wobec Arktyki przyjęta w 2017 r. zwraca uwagę na kluczowe obszary zainteresowania dla UE i jej członków, a także jakie wyzwania stoją przed organizacją w aspekcie Arktyki. Stanowi on jedno z najważniejszych założeń kompleksowego podejścia, dotychczas wypracowanego przez UE wobec Arktyki.

Na poziomie narodowym można mówić o pewnej intensyfikacji zaangażowania w kwestie arktyczne od 2006 r., kiedy to zostało utworzone w Ministerstwie Spraw Zagranicznych specjalne stanowisko Ambasadora dla osoby zajmującej się kwestiami dotyczącymi Arktyki i Antarktyki<sup>14</sup>. Pierwszą osobą, która sprawowała tę funkcję był prawnik, dyplomata Jakub Wolski. Warto dodać, że stanowisko Ambasadora ds. Arktyki stanowiło pewne novum i stało się inspiracją do tworzenia takich stanowisk w innych państwach i tak m.in. w 2008 r. zrobiła to Rosja, 2009 r. Finlandia i Francja, 2010 r. Szwecja, 2011 r. Islandia i Hiszpania, 2012 r. Dania, Singapur i Kanada<sup>15</sup>. Większość z tej grupy państw jest bezpośrednio położona w obszarze arktycznym, stąd wydawać by się mogło, że taki urząd istniał znacznie wcześniej niż utworzyła go Polska, która nie sąsiaduje z terytorium arktycznym. Utworzenie funkcji Ambasadora ds. Arktyki i Antarktyki umożliwiło konsolidację strategii

---

<sup>13</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Unia Europejska a region arktyczny <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC07-63&from=EN> (dostęp 30.05.2019).

<sup>14</sup> M. Łuszczuk, *Evolution of Poland's approach towards the Arctic: from international scientific cooperation to science diplomacy* [w:] L.C. Jensen, G. Honneland, *Handbook of the Politics of Arctic*, UK 2015, str. 576.

<sup>15</sup> The diplomatic race for the Arctic <http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2012/12/06/the-diplomatic-race-for-the-arctic/> (dostęp 30.05.2019).

i podejścia państwa do Arktyki. Ponadto ambasador może reprezentować Polskę podczas sesji Rady Arktycznej, co niewątpliwie sprzyja ciągłości wypracowywanych ustaleń i powziętych zadań.

Polska jako stały obserwator w Radzie Arktycznej jest niezwykle aktywna przede wszystkim ze względu na zaangażowanie w grupach roboczych<sup>16</sup> Rady Arktycznej, ale również ze względu na podjęte przez siebie inicjatywy. Do takich inicjatyw należy m.in. organizacja szczytu o nazwie *Warsaw Format Meeting*, który po raz pierwszy został zorganizowany w 2011 r.<sup>17</sup> Szczyt ten dał początek organizowanym cyklicznie spotkaniom<sup>18</sup> dotyczących zagadnień społeczno-ekonomicznych Arktyki. Spotkanie są organizowane dla obserwatorów Rady Arktycznej, a także zainteresowanych gremiów m.in. naukowców oraz ekspertów. Stanowią one pole do dyskusji oraz opracowania konkretnych zagadnień istotnych z punktu widzenia obserwatorów Rady Arktycznej.

Stworzenie *Warsaw Format Meeting* nie było jedyną platformą do współpracy nad kwestiami arktycznymi, a jej odpowiednikiem na poziomie krajowym jest grupa robocza ds. polarnych utworzona w Ministerstwie Spraw Zagranicznych o nazwie *Polar Task Force*. Od 2011 r. stanowi ona centrum współpracy arktycznej dla przedstawicieli Departamentów w Ministerstwach, urzędników, ekspertów i naukowców<sup>19</sup>. Spotkania grupy odbywają się zazwyczaj raz do roku, chyba że zaistnieje potrzeba zorganizowania dodatkowych spotkań. Dotychczasowe spotkania grupy przysłużyły się opracowaniu przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych założeń dokumentu *Polska Polityka*

---

<sup>16</sup> Rada arktyczna składa się z 6 grup roboczych z czego Polska najbardziej zaangażowana jest w działalność grupy zajmującej się morskimi zasobami arktycznymi (PAME Protection of the Arctic Marine Environment Working Group) i zrównoważonego rozwoju (SDWG Sustainable Development Working Group) [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1879/EDOC-S-3641-v1-2016-05-31\\_Poland\\_Observer\\_Review-Report.PDF?sequence=1&is-Allowed=y](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1879/EDOC-S-3641-v1-2016-05-31_Poland_Observer_Review-Report.PDF?sequence=1&is-Allowed=y) (dostęp 30.05.2019).

<sup>17</sup> [https://www.msz.gov.pl/en/c/MOBILE/news/warsaw\\_format\\_meeting\\_discusses\\_the\\_arctic\\_region\\_](https://www.msz.gov.pl/en/c/MOBILE/news/warsaw_format_meeting_discusses_the_arctic_region_) (dostęp 30.05.2019).

<sup>18</sup> Jak dotąd odbyło się 5 takich spotkań. Ostatnie z nich miało miejsce 11 maja 2018 r.

<sup>19</sup> [https://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/inne\\_kontynenty/arktyka\\_antarktyka/polar\\_task\\_force/](https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/arktyka_antarktyka/polar_task_force/) (dostęp 30.05.2019).

*Polarna. Od ekspedycji z przeszłości ku wyzwaniom przyszłości*<sup>20</sup>. Dokument stanowi podsumowanie polarnej działalności Polski w Arktyce i Antarktyce, ale wyznacza również cele i przykładowe działania służące ich osiągnięciu. Co istotne dokument ten wprowadza zagadnienie polskiej polityki polarnej i definiuje ją jako *część polskiej polityki, która ma za zadanie zabezpieczenie kluczowych interesów oraz strategicznych potrzeb Polski związanych z regionami Arktyki i Antarktyki*<sup>21</sup>.

Polityka polarna zaprezentowana w omawianym dokumencie ma być realizowana za pomocą trzech obszarów: współpracy międzynarodowej, rozwoju i nauki<sup>22</sup>. Zakłada ona cele strategiczne i szczegółowe, których realizacja powinna opierać się na podstawie szacunku, współpracy i przestrzeganiu prawa. Do celów strategicznych polskiej polityki polarnej należą:

- *zapewnienie aktywnego udziału i wpływu Polski na procesy kształtujące przyszłość regionów polarnych,*
- *wzmacnianie obecności Polski w regionach polarnych, w tym zapewnienie rozwoju aktywności naukowej polskich badaczy,*
- *zapewnienie problematyce polarnej należytej wagi w polityce wewnętrznej państwa,*
- *aktywne poszukiwanie nowych i innowacyjnych ścieżek rozwoju pozycji Polski w sprawach polarnych*<sup>23</sup>.

Cele szczegółowe zaprezentowane w dokumencie uzupełniają i rozwijają cele strategiczne, wskazują m.in. jak istotna jest rola Polski w Radzie Arktycznej oraz wpływ Polski na działania Unii Europejskiej wobec Arktyki.

Zaprezentowany dokument jest zbiorem informacji o priorytetach polskiej polityki polarnej<sup>24</sup>, a co zasługują na uwagę to postulowany

---

<sup>20</sup>[https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/ministerstwo/bip/ogloszenia\\_bip/msz\\_info\\_rmuje\\_o\\_rozporzeczniu\\_konsultacji\\_miedzyresortowych\\_projektu\\_dokumentu\\_rzadowego\\_polska\\_polityka\\_polarna](https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/ministerstwo/bip/ogloszenia_bip/msz_info_rmuje_o_rozporzeczniu_konsultacji_miedzyresortowych_projektu_dokumentu_rzadowego_polska_polityka_polarna) (dostęp 30.05.2019).

<sup>21</sup> <https://www.msz.gov.pl/resource/83ea1582-5a63-467f-99de-4f454493331e:-JCR>(dostęp 30.05.2019).

<sup>22</sup> *ibidem.*

<sup>23</sup> *ibidem.*

<sup>24</sup> Warto również wskazać na opracowanie „Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej”, wydane przez polskich naukowców, ekspertów w dziedzinie

wykaz działań dla realizacji polityki arktycznej, który szczegółowo nakreśla ramy do działania i stanowi swego rodzaju instrukcję w polskiej polityce względem Arktyki.

### **Polska działalność arktyczna w ujęciu naukowym**

Polska działalność naukowo-badawcza na Arktyce ma niezwykle długą i bogatą historię. Zaangażowanie Polski w badania naukowe sięga znacznie dalej niż obrany przez mnie horyzont czasowy jakim jest przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Jak już wspomniałam we wstępie pierwsze polskie ekspedycje badawcze miały miejsce w latach 30 XX wieku, ale znaczącym momentem w polskiej arktycznej działalności naukowej było utworzenie całorocznej Polskiej Stacji Polarnej im. S. Siedleckiego na Hornsund (Spitsbergen) w 1957 r.<sup>25</sup>

Stacja Polarna im. S. Siedleckiego na Hornsund jest stałą stacją badawczą, a oprócz niej funkcjonują sezonowe stacje badawcze, które należą do Uniwersytetu Wrocławskiego, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza i Uniwersytetu Mikołaja Kopernika. W ramach działalności stacji sezonowych prowadzone są badania naukowe w których udział biorą doświadczeni eksperci, ale również studenci.

Osiągnięcia badawcze związane z Arktyką w dużej mierze są zasługą działalności Polskiej Akademii Nauk – Instytutowi Geofizyki, w którym działa Zakład Badań Polarnych i Morskich. Do jego kompetencji należy m.in. zwierzchnictwo nad stałą stacją polarną na Hornsund. Wkład w rozwój badań polarnych ma również Uniwersytet Śląski na którym w 2013 r. powstało wyspecjalizowane Centrum Studiów Polarnych współpracujące z Polską Akademią Nauk. Z inicjatywy Uniwersytetu Śląskiego<sup>26</sup> w 2013 r. powstało Polskie Konsorcjum Polarne, w skład którego wchodzi 11 uczelni wyższych i 5 instytutów naukowych<sup>27</sup>. Głównym celem działalności Polskiego Konsorcjum Polarne jest naukowa współpraca arktyczna, prowadzenie badań i ekspedycji oraz wymiana doświadczeń. Członkowie Polskiego Konsorcjum Polarne

---

Arktyki. Nakreśla ono postulowany kształt i wymiar polityki arktycznej, a dodatkowo prezentuje długofalowe scenariusze – na rok 2030. Opracowanie powstało pod patronatem Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

25 <https://hornsund.igf.edu.pl/o-stacji/historia-stacji/> (dostęp 30.05.2019).

26 <https://www.us.edu.pl/polskie-konsorcjum-polarne> (dostęp 30.05.2019).

27 <https://www.pkpolar.pl/o-konsorcjum/> (dostęp 30.05.2019).

byli odpowiedzialni za organizację kongresu – Arctic Science Summit Week w Krakowie w 2013 r. Kongres jest organizowany co roku i zrzesza największych ekspertów w dziedzinie Arktyki reprezentujących różne środowiska i organizacje, a także polityków i przedstawicieli biznesu. Warto również wskazać, że Polskie Konsorcjum Polarne jest odpowiedzialne za wytaczanie strategii polskich badań arktycznych w tym za opracowanie najnowszej *Strategii polskich badań polarnych. Koncepcja na lata 2017-2027*.

Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej wpłynęło również na kształt i przebieg naukowej działalności arktycznej. Unia Europejska wspiera rozwój i badania naukowe oraz dysponuje budżetem, który umożliwia ich wsparcie i realizację. Przystąpienie Polski do UE sprawiło, że Polscy naukowcy zajmujący się kwestiami arktycznymi mogli starać się o dofinansowanie badań arktycznych w ramach puli dostępnych, celowych środków unijnych.

W ramach projektów współfinansowanych ze środków unijnych polscy naukowcy z Polskiej Akademii Nauk uczestniczyli m.in. w projektach:

- ATP (*Arctic Tipping Points*), który dotyczył badania punktów zwrotnych w Arktyce<sup>28</sup>,
- SIOS – PP (*Svalbard integrated Arctic Earth observing system – Preparatory phase*) - jego celem było monitorowanie infrastruktury Arktyki<sup>29</sup>.

Obecnie w ramach środków programu Horyzont 2020, który wspiera rozwój badań w Unii Europejskiej prowadzonych jest 11 badań związanych z obszarem arktycznym<sup>30</sup>. Polscy naukowcy uczestniczą w kilku z nich m.in. w:

- EU-PolarNet (*Connecting Science with Society*), którego celem jest współpraca badawcza ośrodków zajmujących się kwestiami polarnymi, a także wypracowanie dialogu pomiędzy tymi jednostkami, a przedstawicielami polityki, biznesu i społeczności lokalnych<sup>31</sup>,

---

<sup>28</sup> <https://cordis.europa.eu/project/rcn/91025/brief/pl> (dostęp 30.05.2019).

<sup>29</sup> <https://cordis.europa.eu/project/rcn/97325/brief/pl> (dostęp 30.05.2019).

<sup>30</sup> <https://www.eu-polar.net.eu/eu-arctic-cluster/> (dostęp 30.05.2019).

<sup>31</sup> <https://cordis.europa.eu/project/rcn/194801/reporting/en> (dostęp 30.05.2019).

- INTAROS (*Integrated Arctic observation system*), jego głównym założeniem jest rozbudowa zintegrowanego systemu monitorowania sytuacji w Arktyce<sup>32</sup>.

### **Podsumowanie i perspektywy na przyszłość**

Polska prezentuje się jako państwo, które jest zaangażowane zarówno politycznie jak i naukowo w działalność arktyczną, a zaangażowanie to wzrosło po jej wstąpieniu do Unii Europejskiej. Działalność ta łączy cechy nowego podejścia w stosunkach międzynarodowych jakim jest koncepcja *science diplomacy*<sup>33</sup>, którą przetłumaczyć można jako *dplomacja naukowa* albo *dplomacja poprzez naukę*. Arktyka stanowi dobry przykład ilustrujący założenie *dplomacji naukowej*. Zmiany klimatyczne czy też topnienie lodowców są obszarami, które mają wymiar naukowy, a on z kolei powiązany jest z obszarem politycznym, gdyż te kwestie stanowią pole do zainteresowania dla dyplomacji międzynarodowej. Założenia *dplomacji naukowej* prezentują się za pośrednictwem trzech wymiarów, a co istotne, każdy z nich doskonale wpisuje się w polską działalność arktyczną. Wymiary te zakładają:

- *Kształtowanie polityki zagranicznej w oparciu o wiedzę i osiągnięcia naukowe (science in diplomacy)*,
- *Międzynarodową współpracę naukową (diplomacy for science)*,
- *Wykorzystanie współpracy naukowej w celu usprawnienia relacji międzynarodowych pomiędzy państwami (science for diplomacy)*<sup>34</sup>.

Polska działalność arktyczna przejawia się w każdym z powyższych wymiarów, a widoczne jest to m.in. poprzez aktywne zaangażowanie w badania i eksploracje Arktyki, za pośrednictwem własnych badań jak i uczestnictwo w unijnych projektach badawczych. Wiedza i informacje zdobyte w czasie trwania badań są wykorzystywane we współpracy międzynarodowej i kształtowaniu zarówno polskiej polityki arktycznej jak i polityki arktycznej Unii Europejskiej.

---

<sup>32</sup> <https://cordis.europa.eu/project/rcn/205992/reporting/en> (dostęp 30.05.2019).

<sup>33</sup> Określenie to zostało wprowadzone przez Royal Society w wydanym raporcie *New frontiers in science diplomacy* w styczniu 2010 r. [https://royalsociety.org/~media/Royal\\_Society\\_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf](https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf) (dostęp 30.05.2019).

<sup>34</sup> *Ibidem*

*Dyplomacja naukowa* wykorzystuje płaszczyznę nauki jako *miękkiej siły* w stosunkach międzynarodowych. Koncepcja ta pozwala ponadto wytłumaczyć obecność Polski w Arktyce, pomimo, że nie graniczy bezpośrednio z jej obszarem. Ze względu na specyficzne uwarunkowania prawne wobec Arktyki, a także czynniki stricte związane ze zmianami klimatycznymi obszar ten wymaga alternatywnego podejścia dla tradycyjnej dyplomacji, jakim jest wykorzystanie *dyplomacji poprzez naukę*. Polska biorąc aktywny udział w tym nowym modelu dyplomacji poprzez wykorzystanie swojego potencjału naukowego, chce wzmocnić swoją pozycję zarówno w Unii Europejskiej jak i na świecie.

Zainteresowanie Arktyką stale wzrasta, na skutek postępujących zmian klimatycznych, ale także rozwoju badań, które ukazują nowe możliwości jak m.in. dostęp do surowców energetycznych, czy też powstania nowych szlaków morskich. Stwarza to szanse ekonomiczne i gospodarcze dla państw regionu, ale również spoza regionu. Polskie Ministerstwo Gospodarki uruchomiło program *Go Arctic*, który zachęca polskich przedsiębiorców do inwestycji i handlu na obszarze państw bezpośrednio położonych w regionie Arktycznym, widząc w nim duży potencjał ekonomiczny.

Arktyczne perspektywy na przyszłość są nierozzerwalnie powiązane z badaniami i ekspedycjami rejonu polarnego w których Polska aktywnie uczestniczy i dzięki którym kształtuje nowy model *dyplomacji naukowej*.

Polska działalność arktyczna stale się rozwija, a jej inicjatywy dają impuls innym państwom w regionie. Zaprezentowany *Projekt Polskiej Polityki Polarnej – od ekspedycji z przeszłości ku wyzwaniom przyszłości* stanowi podwaliny do dalszego zaangażowania w kwestie arktyczne. Przedstawione w nim obszary działalności i cele oraz środki służące ich realizacji ukazują, że aktywność Polski w Arktyce będzie wzrastać, a Polska wykorzystując swoje doświadczenie oraz obecność m.in. w Radzie Arktycznej będzie wносить duży wkład w kształtowanie i rozwój polityki arktycznej Unii Europejskiej.

### **Bibliografia**

Birkenmajer K.L., *Polskie Badania Polarne – zarys*, Studia Historiae

P. Koziół: *Działalność arktyczna Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej*

Scientarium, 2017 <http://pau.krakow.pl/SHS/shs-16-2017-7.pdf> dostęp (30.05.2019)

Brunet-Jailly E., *Border Disputes: A global Encyclopedia*. Santa Barbara, California, Denver, Colorado 2015

Byers M. *International Law and Arctic*, United Kingdom 2013

Byers M. *Who owns the Arctic? Understanding sovereignty disputes in the North*, Canada 2010

Graczyk, P., *Poland and the Arctic: Between Science and Diplomacy*, Arctic Yearbook 2012

Guo R., *Territorial Disputes and Resource Management. A Global Handbook*. New York 2007

Łuszczuk M., *Koncepcja rozwoju polityki arktycznej Unii Europejskiej*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia, XVII, 1, 2010

Łuszczuk M., Graczyk P., Stępień A., Śmieszek M., *Cele i narzędzia polskiej polityki arktycznej*, MSZ 2015

Łuszczuk M., *Evolution of Poland's approach towards the Arctic: from international scientific cooperation to science diplomacy* [w:] L.C. Jensen, G. Honneland, *Handbook of the Politics of Arctic*, UK 2015

Rozumus D., *Traktat Svalbardzki – wykorzystane szanse*, Roczniki Administracji i Prawa nr XVII (zeszyt specjalny), Wyższa Szkoła Humanitas, s. 269-287

Schonfeldt K., *The Arctic in International Law and Policy*, Oxford and Portland, Oregon 2017

Stone D.P. (2015). *The changing Arctic Environment. The Arctic Messenger*, New York: Cambridge University Press

Szupryczyński J., *Pierwsza polska wyprawa na Spitsbergen*, Przegląd Geograficzny 2015

#### **Źródła Internetowe:**

<https://www.amap.no/documents/download/1046/inline>(dostęp 30.05.2019)

<https://www.amap.no/arctic-climate-impact-assessment-acia>(dostęp 30.05.2019)

[https://www.arcticcouncil.org/images/PDF\\_attachments/Observer\\_DMM\\_2012/ACOBSDMMSE01\\_Stockholm\\_2012\\_Observer\\_Meeting\\_Statement\\_Minister\\_Szpunara\\_Poland.pdf](https://www.arcticcouncil.org/images/PDF_attachments/Observer_DMM_2012/ACOBSDMMSE01_Stockholm_2012_Observer_Meeting_Statement_Minister_Szpunara_Poland.pdf) (dostęp 30.05.2019)

[https://www.arctictoday.com/week-ahead-observer-observer/?wallit\\_nosession=1](https://www.arctictoday.com/week-ahead-observer-observer/?wallit_nosession=1) (dostęp 30.05.2019)

[https://www.arctic-council.org/images/PDF\\_attachments/Observer\\_DMM\\_2012/ACOBSDMMSE01\\_Stockholm\\_2012\\_Observer\\_Meeting\\_Statement\\_Minister\\_Szpunara\\_Poland.pdf](https://www.arctic-council.org/images/PDF_attachments/Observer_DMM_2012/ACOBSDMMSE01_Stockholm_2012_Observer_Meeting_Statement_Minister_Szpunara_Poland.pdf) (dostęp 30.05.2019)

<https://www.arcticinfo.eu/en/poland> (dostęp 30.05.2019)

<https://cordis.europa.eu/project/rcn/91025/brief/pl> (dostęp 30.05.2019)

<https://cordis.europa.eu/project/rcn/97325/brief/pl> (dostęp 30.05.2019)

<https://cordis.europa.eu/project/rcn/194801/reporting/en> (dostęp 30.05.2019)

<https://cordis.europa.eu/project/rcn/205992/reporting/en> (dostęp 30.05.2019)

<https://www.eu-polarnet.eu/eu-arctic-cluster/> (dostęp 30.05.2019)

[http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093\\_PL.pdf?redirect](http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093_PL.pdf?redirect) (dostęp 30.05.2019)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC07-63&from=EN> (dostęp 30.05.2019)

<https://www.gospodarkamorska.pl/Administracja,Prawo/wiceminister-jacek-czaputowicz-na-spotkaniu-grupy-roboczej-ds-polarnych-polar-task-force.html> (dostęp 30.05.2019)

<https://hornsund.igf.edu.pl/o-stacji/historia-stacji/> (dostęp 30.05.2019)

<https://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-11/svalbard-treaty.xml> (dostęp 30.05.2019)

[https://www.msz.gov.pl/en/foreign\\_policy/baltic/northern\\_dimension/northern\\_dimension](https://www.msz.gov.pl/en/foreign_policy/baltic/northern_dimension/northern_dimension) (dostęp 30.05.2019)

[https://www.msz.gov.pl/en/c/MOBILE/news/warsaw\\_format\\_meeting\\_discusses\\_the\\_arctic\\_region](https://www.msz.gov.pl/en/c/MOBILE/news/warsaw_format_meeting_discusses_the_arctic_region) (dostęp 30.05.2019)

[https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/baltyk/wymiar\\_polnocny/wymiar\\_polnocny](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/baltyk/wymiar_polnocny/wymiar_polnocny) (dostęp 30.05.2019)

[https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/ministerstwo/bip/ogloszenia\\_bip/msz\\_informuje\\_o\\_rozpozeczeniu\\_konsultacji\\_miedzyresortowych\\_projektu\\_dokumentu\\_rzadowego\\_polska\\_polityka\\_polarna](https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/ministerstwo/bip/ogloszenia_bip/msz_informuje_o_rozpozeczeniu_konsultacji_miedzyresortowych_projektu_dokumentu_rzadowego_polska_polityka_polarna)(dostęp 30.05.2019)

[https://msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/inne\\_kontynenty/arktyka\\_antarktyka/polar\\_task\\_force/](https://msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/inne_kontynenty/arktyka_antarktyka/polar_task_force/)(dostęp 30.05.2019)

<https://www.msz.gov.pl/resource/83ea1582-5a63-467f-99de-4f454493331e:JCR>(dostęp 30.05.2019)

<https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/5572/article.pdf?sequence=1&isAllowed=y>(dostęp 30.05.2019)

<http://naukawpolsce.pap.pl/aktualnosci/news%2C404500%2Cpolacy-na-kole-podbiegunowym-wspoltworza-centrum-informacji-o-arktyce.html> (dostęp 30.05.2019)

[https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1879/EDOCS-3641-v1-2016-05-31\\_Poland\\_Observer\\_Review-Report.PDF?sequence=1&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1879/EDOCS-3641-v1-2016-05-31_Poland_Observer_Review-Report.PDF?sequence=1&isAllowed=y)(dostęp 30.05.2019)

<http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/5227F2FE> (dostęp 30.05.2019)

<http://pau.krakow.pl/SHS/shs-16-2017-7.pdf>(dostęp 30.05.2019)

<https://polarpedia.eu/pl/rada-arktyczna/>(dostęp 30.05.2019)

<https://www.pkpolar.pl/o-konsorcjum/>(dostęp 30.05.2019)

<https://www.pkpolar.pl/project/narodowy-program-badan-polarnych/>(dostęp 30.05.2019)

<http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2012/12/06/the-diplomatic-race-for-the-arctic/> (dostęp 30.05.2019)

[https://royalsociety.org/~media/Royal\\_Society\\_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf](https://royalsociety.org/~media/Royal_Society_Content/policy/publications/2010/4294969468.pdf)(dostęp 30.05.2019)

<https://www.thearcticinstitute.org/countries/poland/>(dostęp 30.05.2019)

<https://twitter.com/marieannconinx/status/994857897816412161>(dostęp 30.05.2019)

<https://www.us.edu.pl/polskie-konsorcjum-polarne> (dostęp 30.05.2019)

**Artur Marcin Lorek**

ORCID: 0000-0002-3468-7037

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

## **Polska dyplomacja na „osi y” - restytuowanie sentymentów czy szukanie nowego paradygmatu?**

*Polish diplomacy on 'y axis' – restoring sentiments or searching  
for modern paradigm?*

### **Abstrakt**

Tytułowa „oś y” jest metaforą, symbolem i prowokacją. Należy bowiem zadać sobie pytanie – jaki charakter mają polskie działania dyplomatyczne podejmowane na osi północ-południe, w obszarze między morzami Bałtyckim, Czarnym i Adriatyckim (czy nawet na ziemiach dawnego imperium Jagiellonów)? Przede wszystkim jakie są to działania, jak są zorganizowane, jaki zakres obejmują? Czy są to zabiegi wynikające wyłącznie z ambicji narodowych i potrzeby poczucia przywództwa w swojej części Europy? Czy może komplementarne wobec polityk wspólnot do których Polska należy – Unii Europejskiej, NATO?

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawić aktualny stan polskich działań dyplomatycznych i stosunków z państwami w Europie Środkowej w kontekście ogólnych uwarunkowań europejskich i globalnych, które oddziałują na region. Efektem tej diagnozy ma być confirmacja lub negacja zaproponowanych niżej hipotez.

Autor rozważa, czy działania Polski na obszarze Trójmorza: a) są spójne z politykami UE oraz NATO, b) są odwróceniem dotychczasowych trendów w prowadzeniu polskiej polityki zagranicznej, c) budują nowy ośrodek wpływu w Europie, równoważny wobec tzw. parysko-berlińskiego, d) stanowią atrakcyjną ofertę dla państw w zasięgu zainteresowania Polski?

**Słowa kluczowe:**

dyplomacja, Trójmorze, Unia Europejska, NATO, komplementarność

**Abstract**

The title ‘y-axis’ is metaphore, symbol and provocation. Then we should ask a question – what is the nature of Polish diplomatic actions taken on the north-south axis, in the area located between Baltic, Black and Adriatic seas (or even in the lands of former Jagiellonian Empire)? First of all, what are the activities, how are they organized, what scope do they cover? Are these actions based solely on national ambitions and the need for a sense of leadership in their part of Europe? Or maybe complementary to the policies of the communities to which Poland belongs (EU, NATO)?

This article aims to present the current state of Polish diplomatic efforts and relations with countries in Central Europe in the context of general European and global conditions that affect the region. The effect of this diagnosis is to confirm or negate the hypotheses proposed below.

The author considers whether Polish activities in the area of the Tri-Sea: a) are consistent with EU and NATO policies, b) they reverse the current trends in conducting Polish foreign policy, c) build a new center of influence in Europe, equivalent to Paris and Berlin, d) an attractive offer for countries in the interest of Poland?

**Key words:**

diplomacy, Tri-Seas, European Union, NATO, complementarity

## 1. Zarys problemu

Tytułowa „oś y” jest metaforą, symbolem i prowokacją. Jest ona również alternatywą wobec nowożytnych koncepcji polskiej polityki zagranicznej, m.in. dawniejszej polityki równej odległości wobec Berlina i Moskwy, czy współczesnego orientowania się na Paryż, Brukselę, Berlin czy Waszyngton. Dotychczasowe działania dyplomatyczne główny nacisk kładły bowiem na „oś x” – zachód-wschód. Poprzez „oś y” należy zatem rozumieć państwa skupione w Inicjatywie Trójmorza (dalej: 3M)<sup>1</sup> oraz Bukareszteńskiej Dziewiątki (dalej: B9)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Trójmorze - międzynarodowa inicjatywa polityczno-gospodarcza, powołana w 2015 roku przez prezydenta Polski Andrzeja Dudę oraz prezydent Chorwacji

Należy zatem zadać sobie pytanie – jaki charakter mają polskie zabiegi stosowane na osi północ-południe, w obszarze między morzami Bałtyckim, Czarnym i Adriatyckim (czy nawet na ziemiach dawnego imperium Jagiellonów)? Przede wszystkim jakie są to działania, jak są zorganizowane, jaki zakres obejmują? Czy są to zabiegi wynikające wyłącznie z ambicji narodowych i potrzeby poczucia przywództwa w swojej części Europy? Czy może są komplementarne wobec polityk wspólnot międzynarodowych do których Polska należy - Unii Europejskiej, Sojuszu Północnoatlantyckiego?

Niniejszy artykuł ma na celu przedstawić aktualny stan polskich działań dyplomatycznych i stosunków z państwami w Europie Środkowej w kontekście ogólnych uwarunkowań europejskich i globalnych, które oddziałują na region. Efektem tej diagnozy ma być potwierdzenie lub negacja zaproponowanych niżej hipotez.

Autor rozważa, czy działania Polski na obszarze Trójmorza: a) są spójne z politykami UE oraz NATO, b) są odwróceniem dotychczasowych trendów w prowadzeniu polskiej polityki zagranicznej, c) budują nowy ośrodek wpływu w Europie, równoważny wobec tzw. parysko-berlińskiego, d) stanowią atrakcyjną ofertę dla państw w zasięgu zainteresowania Polski? Celowo w tym miejscu posłużono się nazwą 3M, ponieważ wszystkie państwa będące partnerami w ramach B9 są jednocześnie członkami Trójmorza<sup>3</sup>.

## **2. Aktualne wyzwania dla organizacji międzynarodowych (UE, NATO)**

Europa w 2019 roku jest bardzo atrakcyjnym miejscem do życia, o niespotykanym wcześniej standardzie a jednocześnie stoi przed

---

Kolindę Grabar-Kitarović. Inicjatywa skupia 12 państw środkowoeuropejskich, będących jednocześnie członkami Unii Europejskiej. Członkowie Inicjatywy Trójmorza: Austria, Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

<sup>2</sup> Bukareszteńska Dziewiątka - grupa 9 państw będących członkami NATO, które stanowią wschodnią flankę Sojuszu w Europie. Działalność zainaugurowano w 2014 roku w Warszawie, rok później w Bukareszcie podpisano deklarację regulującą zasady współpracy. Państwa Bukareszteńskiej Dziewiątki: Bułgaria, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Węgry.

<sup>3</sup> Tam, gdzie będzie mowa tylko o Bukareszteńskiej Dziewiątce, autor będzie posługiwał się właśnie tym określeniem lub skrótem B9.

wyzwaniami o sile i skali, jakich nie doświadczyła prawdopodobnie od zakończenia zimnej wojny. Zagrożenia wobec Europy jako kontynentu oraz Unii Europejskiej jako organizacji są wielopłaszczyznowe, dotyczą różnych obszarów. Kilka najważniejszych to: 1) groźba wprowadzenia ceł przez USA<sup>4</sup>, 2) niestabilność gospodarcza państw południa UE, 3) rozwijający się amerykańsko-chiński konflikt handlowy, który oddziałuje na państwa UE, 4) niewiadome scenariusze opuszczenia UE przez Wielką Brytanię, 5) nierozwiązany kryzys migracyjny niosący za sobą napływ nierodzimych, nieasymilujących się kultur, 6) niewygaszona wojna w ukraińskim Donbasie i rewizjonistyczne działania Federacji Rosyjskiej. Ostatnie zagrożenie jest również z oczywistych, militarnych względów problemem dla NATO.

Katalog wymienionych zagrożeń dla Europy nie jest zbiorem zamkniętym, ale charakteryzuje ogólny obraz wielowymiarowości problemów. Unijna gospodarka i rynki są jednymi z bardziej miękkich, tzn., że ich podatność na globalne zmiany handlowe i ekonomiczne jest zdecydowanie większa niż w przypadku np. Chin czy Federacji Rosyjskiej. Dlatego zagrożenia na tej płaszczyźnie będą oddziaływać na całą UE jako organizm, choć w różnym stopniu na poszczególne regiony. Zależne jest to oczywiście od specyfiki ekonomicznej poszczególnych regionów, czy ich specjalizacji.

Osobnym zagrożeniem są kwestie migracyjne. Związany bezpośrednio z nim jest podział UE na Zachód i Wschód, gdzie ten drugi wyraźnie wskazuje, że nie chce przyjmować problemu do siebie, lecz jednocześnie deklaruje chęć uczestnictwa w jego rozwiązaniu. Zdecydowanie najbardziej obciążone problemem migracyjnym są państwa Zachodu (Niemcy, Francja) jako najbardziej atrakcyjne dla imigrantów pod względem zabezpieczenia socjalnego i ekonomicznego, oraz państwa transferowe (Grecja, Włochy) stanowiące swoiste bramy do Europy. Oprócz konsekwencji natury ekonomicznej (nadwyrężanie systemów opieki społecznej) strumień imigrantów jest jednocześnie generatorem napięć kulturowych – przybysze z Bliskiego Wschodu są nawet dla bardziej otwartych społeczeństw Zachodu Europy obcy pod względem tożsamości, obyczajów czy wierzeń. Wraz ze wzrostem migracji mieszkańców państw arabskich rośnie też niezaprzeczalnie zagrożenie ekstremistyczne i terrorystyczne.

---

<sup>4</sup> Business Insider, <http://businessinsider.com.pl>, *UE wprowadza cła na amerykańskie towary. Droższe będą motocykle, burbon, a nawet karty do gry*, dostęp: 30.04.2019.

Wprawdzie kwestia Brexitu jest trudniejszym wyzwaniem dla Wielkiej Brytanii, jednakże również dla UE konsekwencje tego wydarzenia będą dużym wstrząsem. Ponad dwa lata po referendum Zjednoczone Królestwo nie jest gotowe do opuszczenia struktur wspólnotowych. Jednocześnie jego odejście z UE znacznie uszczupli wpływy do budżetu unijnego i utrudni dostęp Europejczyków do drugiego największego centrum biznesowo-finansowego na świecie, jakim jest Londyn. Niewątpliwie trzeba jednak przyjąć, że plany opuszczenia Wspólnoty przez Zjednoczone Królestwo są tylko preludem do polaryzacji stanowisk, które skupiają się i będą skupiały jeszcze bardziej wokół dwóch wizji: Europy jako federacji i Europy państw narodowych. Szczególnie znamienne w tym przypadku są wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego, przeprowadzonych w maju 2019 roku, w których ugrupowania eurosceptyczne uzyskały największą w historii liczbę mandatów<sup>5</sup>.

Sytuacja gospodarcza państw południowej Europy nie napawa optymizmem. Spośród trójki: Grecji, Włoch, Hiszpanii, dwa pierwsze dodatkowo zmagają się jako państwa transferowe ze wspomnianym kryzysem migracyjnym. Ekonomiczne perturbacje trwające od ponad dekady bezpośrednio przekładają się na sytuację polityczną wewnątrz tych państw, natomiast dodatkowym obciążeniem dla instytucji Unii Europejskiej jest fakt przynależności wspomnianej trójki do strefy Euro. Grecja po raz kolejny zmuszona została przez sytuację wewnętrzną do obniżenia świadczeń emerytalnych, w Hiszpanii po raz pierwszy od dyktatury Francisco Franco przegłosowano wotum nieufności wobec premiera, natomiast we Włoszech rosną w siłę ruchy radykalne, czerpiąc swoją siłę z utrzymującego się bezrobocia<sup>6</sup>. Żadne z tych wydarzeń nie generuje pozytywnych konsekwencji dla stabilności politycznej i narodowych gospodarek tych państw a w efekcie nie oddziałuje korzystnie na państwa strefy Euro.

Również wschodnie rubieże Europy nie dostarczają powodów do optymizmu. Aneksja Krymu przez Federację Rosyjską na początku 2014 roku oraz trwająca od kwietnia tegoż roku wojna na wschodniej Ukrainie (Donbas) wywołują niepokój wśród państw NATO, a szczególnie w tzw.

---

<sup>5</sup> Forsal, <http://www.forsal.pl>, *Wyniki wyborów do Europarlamentu w krajach UE. Tak głosowała Europa*, dostęp: 28.05.2019.

<sup>6</sup> Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.pl>, *Echa kryzysu – plaga południowej Europy*, dostęp: 18.05.2019.

Bukareszteńskiej Dziewiątce<sup>7</sup> - państwach wschodniej flanki Sojuszu. Działania rosyjskie już wprost nazywa się prowadzeniem polityki rewizjonistycznej na obszarze byłego ZSRR. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że trwający konflikt bardzo ogranicza i tak już słaby potencjał ekonomiczny Ukrainy a w efekcie utrudnia skuteczne przeprowadzanie reform, również ustrojowych. Niewątpliwie nie sprzyja to ambicjom integracji z Unią Europejską. W kontekście konfliktu na Ukrainie warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt - w nawiązaniu do problemu imigracji. Wg Eurostatu w 2017 roku Polska była państwem, które przyjęło do siebie największą liczbę imigrantów spośród wszystkich państw UE – wydano ponad 683 tys. pozwoleń pobytowych, z czego ok. 85% dla Ukraińców<sup>8</sup>. Jest to jednak z punktu widzenia polskiego rynku pracy sytuacja korzystna, ze względu na bardzo niskie bezrobocie i brak rąk do pracy. W podobnej sytuacji znajdują się też inne państwa Europy Środkowej, które przystępowały do struktur UE od 2004 r.

Należy z całą mocą w tym miejscu podkreślić, że napaść na Ukrainę nie jest pierwszym agresywnym działaniem Federacji Rosyjskiej wobec państw sąsiednich w ostatnich latach - również w 2008 roku wojska rosyjskie wsparły osetyjskich i abchaskich separatystów podczas wojny domowej w Gruzji, co zakończyło się oderwaniem Osetii oraz Abchazji od państwa gruzińskiego.

Wobec powyższych problemów należy stwierdzić, że zarówno Unia Europejska, jak i Sojusz Północnoatlantycki znajdują się obecnie w położeniu zdecydowanie niekorzystnym. Zagrożone pogranicza Europy, niestabilne systemy gospodarcze, zagrożenia oraz kryzysy wewnętrzne i ruchy radykalne dążące do rozluźnienia procesów integracji unijnej są problemami, których znaczenia nie wolno ignorować. Naiwnym jednak byłoby w tej sytuacji polegać wyłącznie na strukturach dwóch wspomnianych organizacji międzynarodowych, dlatego państwa również w sposób samodzielny lub zorganizowany na mniejszą skalę podejmują działania zaradcze.

---

<sup>7</sup> TVP Info, <https://www.tvp.info>, *Dziewiątka bukaresztańska spotka się w Warszawie. Będzie pełna symboli*, dostęp: 28.05.2019.

<sup>8</sup> Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *W zeszłym roku w Polsce najwięcej imigrantów w UE*, dostęp: 28.05.2019.

### 3. Priorytety polskiej polityki zagranicznej

Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021<sup>9</sup> (dalej: SPPZ) jest dokumentem, który definiuje kierunki działań polskiej dyplomacji. Bezprzedmiotowe jest cytowanie całości tego dokumentu w niniejszej pracy, jednak warto dla pogłębienia przez Czytelnika kontekstu tematu się z nim zapoznać. Esencją SPPZ jest 5 pytań, na które odpowiedzi determinują wg jej autorów prawidłowe formy i wektory działania:

- Jak zapewnić Polsce bezpieczeństwo w obliczu narastającej niepewności i nieprzewidywalności otoczenia międzynarodowego?
- Jak utrzymać warunki międzynarodowe, sprzyjające dynamicznemu rozwojowi społecznemu i gospodarczemu?
- Jak doprowadzić do konsolidacji i odbudowy pozycji międzynarodowej Unii Europejskiej?
- Jak zapewnić stabilność najbliższego otoczenia geograficznego Polski?
- W jaki sposób wykorzystywać wielkie przemiany cywilizacyjne - globalizację, urbanizację, głębokie zmiany demograficzne na świecie - jako okazję do ekspansji gospodarczej i rozwoju cywilizacyjnego?

SPPZ w formułowaniu odpowiedzi na te pytania powołuje się na trzy priorytety:

- Bezpieczeństwo - rozumiane jako działania służące rozbudowie własnych zdolności obronnych, wzmocnienie potencjału relacji sojusznicych Polski w ramach NATO i UE oraz aktywna polityka regionalna;
- Rozwój - czyli aktywność międzynarodowa służąca rozwojowi gospodarczemu i społecznemu;
- Autorytet międzynarodowy - czynnik umożliwiający kształtowanie pozytywnego wizerunku Polski i umacnianie jej wiarygodności w skali europejskiej i globalnej.

---

<sup>9</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.msz.gov.pl>, *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*, dostęp: 15.05.2019.

W kontekście przedmiotu rozważań niniejszego artykułu zdecydowanie wartym zaznaczenia jest, że Strategia wprost mówi o powiązaniu Polski z innymi narodami Europy Środkowowschodniej. Pozwala to na stawienie tezy o domniemanym umocowaniu załączka „osi y” w SPPZ.

Wśród wydarzeń formujących działania w kierunku realizacji priorytetu bezpieczeństwa wskazuje się decyzje podjęte przez NATO na szczytach w Newport (2014) oraz Warszawie (2016). Zapadły wówczas decyzje o rozmieszczeniu sił sojuszu na terenie Polski oraz państw bałtyckich, Rumunii i Bułgarii.

SPPZ wymienia wśród zadań związanych z NATO i obszarem Europy Środkowowschodniej m.in. doprowadzenie do implementacji postanowień szczytów w Newport i Warszawie i wzmocnienie wschodniej flanki Sojuszu. Aspekty militarne Strategii zakładają też dalsze rozwijanie współpracy w ramach Wyszehradzkiej Grupy Bojowej<sup>10</sup> i LITPOLUKRBRIG<sup>11</sup>, a także kontynuowanie współpracy z państwami bałtyckimi i Rumunią zwłaszcza w dziedzinie wspólnej ochrony przestrzeni powietrznej. Nacisk kładzie się również na wzmocnienie więzi infrastrukturalnych państw położonych między morzami Bałtyckim, Czarnym i Adriatyckim, a więc w obszarze Inicjatywy Trójmorza.

Priorytet rozwoju w kontekście współpracy na „osi y” zakłada m.in. realizację działań infrastrukturalnych ukierunkowanych na wzmocnienie spójności Europy Środkowej właśnie na osi północ-południe. Akcentuje się też podejmowanie działań uspołniających wybrane gałęzie gospodarki a także współdzielenie ze sobą zasobów i potencjału w ramach państw partnerskich. Odnosząc się to państw Europy Środkowej SPPZ wymienia też wśród koniecznych działań potrzebę wzmocnienia głosu (w domyśle wspólnego) państw tego regionu w Unii Europejskiej.

Priorytet autorytetu międzynarodowego jest rozumiany jako element *soft power* i opiera się na krzewieniu zdefiniowanych w Strategii wartości, budowaniu wiarygodności Polski jako partnera międzynarodowego, budowaniu poczucia odpowiedzialności oraz

---

<sup>10</sup> Polska Zbrojna, <http://polska-zbrojna.pl>, *Wyszehradzka Grupa Bojowa gotowa do działania*, dostęp: 15.05.2019.

<sup>11</sup> LITPOLUKRBRIG, <http://litpolukrbrig.wp.mil.pl>, dostęp: 15.05.2019.

kreowaniu pozytywnego wizerunku. Trudno w tym przypadku mówić o konkretnych przedsięwzięciach i operacjach, co wynika właśnie z miękkiego charakteru tego priorytetu.

#### **4. Specyfika interesów oraz działań Polski i jej partnerów na „osi y”**

Zdecydowanie nie można definiować „działań Polski” na „osi y” jako zabiegów jednostronnych czy odosobnionych. Specyficzną cechą współczesnych relacji w obszarze 3M jest ich multilateralność oraz agregowanie się interesów państw. Zasadniczo należy to uważać za bardzo dobry prognostyk, gdzie wspólnota interesów przeważa nad wzajemnymi sporami. Przykładem może być porównanie relacji węgiersko-rumuńskich w których występuje spór związany z mniejszościami narodowymi wobec sporu polsko-ukraińskiego o traktowanie Ukraińskiej Armii Powstańczej. W przypadku relacji węgiersko-rumuńskich problem mniejszości nie jest dominującą osią debat czy przekazów medialnych a rozwija się współpraca gospodarcza i militarna. W przypadku relacji polsko-ukraińskich problem tzw. Banderowców wraca co jakiś czas i urasta do najwyższej rangi. Trudno w tym przypadku mówić o pragmatyzmie czy przełożeniu efektów sporu na wymierne korzyści.

Zagregowane interesy w kwestiach bezpieczeństwa zostały wyrażone przez B9 w deklaracji warszawskiej z dnia 8 czerwca 2018 r.<sup>12</sup>. Wskazano w niej, że „wielorakie działania i strategie destabilizujące realizowane nieprzerwanie przez Rosję poza granicami NATO jak również na terytorium Sojuszu, a także stałe rozbudowywanie przez ten kraj zdolności ofensywnych o charakterze konwencjonalnym i hybrydowym oraz agresywne zachowania zagrażają naszej długofalowej wizji Europy jednej, wolnej i żyjącej w pokoju, stanowią fundamentalne wyzwanie dla Sojuszu i naruszają bezpieczeństwo euroatlantyckie”<sup>13</sup>.

#### **5. Aktualne działania Polski na „osi y”**

Czym jest koncepcja Trójmorza a czym nie jest? Niejednokrotnie 3M błędnie utożsamiana jest z międzywojenną koncepcją Międzymorza - czyli federacji państw między Bałtykiem, Adriatykiem i Morzem Czarnym. Choć geograficznie te projekty są do siebie podobne, to trudno

---

<sup>12</sup> Prezydent Rzeczypospolitej Polski, <https://www.prezydent.pl>, *Wspólna deklaracja głów państw Bukaresztańskiej Dziewiątki*, dostęp: 15.05.2019.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

mówić o ich bezwzględnej tożsamości<sup>14</sup>. W literaturze określa się 3M jako „pragmatyczną inicjatywę wewnętrzną UE”<sup>15</sup>, której celem jest współpraca gospodarcza: związana z infrastrukturą, energetyką, logistyką czy cyfryzacją. Szeroki zakres formy współpracy pozwala rozumieć Trójmorze jako inicjatywę projektową, platformę współpracy a nie suborganizację międzynarodową w odniesieniu do UE. Aspekty wskazane w dalszej części artykułu, szczególnie odnoszące się do spraw infrastrukturalnych pozwalają dodatkowo wnioskować, że jądrem, rdzeniem Trójmorza są państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4 – Polska, Czechy, Słowacja, Węgry). Wynika to wprost z faktu, że są organizmami ściśle współpracującymi ze sobą od lat 90 XX w. a samo 3M jest projektem dość młodym w stosunku do V4<sup>16</sup>.

Warto w kontekście definiowania 3M przywołać fragment artykułu Marcina Sienkiewicza: „Koncepcja Trójmorza, najogólniej rzecz ujmując, zakłada zaktywizowanie polskiej polityki wobec państw regionu, którego granice w przybliżeniu wyznaczone są przez wybrzeża trzech mórz: Adriatyckiego, Bałtyckiego i Czarnego, w celu ich politycznej i gospodarczej konsolidacji. Koncepcja ta nie zmierza do tworzenia formalnych ram organizacyjnych, konkurencyjnych wobec Unii Europejskiej (UE) i Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO). W ramach tego projektu formułowane są natomiast przez stronę polską propozycje rozwoju współpracy i budowy wspólnoty interesów regionu w obszarze politycznym, gospodarczym i bezpieczeństwa”<sup>17</sup>.

#### a) aspekt militarny

Wśród działań zorientowanych na poprawę bezpieczeństwa, w ramach struktur NATO Polska uczestniczy w platformie Bukareszteńskiej Dziewiątki<sup>18</sup>. Grupa B9 została powołana dla zacieśnienia współpracy między państwami wschodniej flanki NATO, co okazuje

---

<sup>14</sup> Instytut in.europa, <http://index.ineuropa.pl>, *Trójmorze wzmocni potencjał Unii Europejskiej*, [w:] *Index mocy państw 2017*, dostęp: 15.05.2019.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> *Vide*: M. Sienkiewicz, *Koncepcja Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej po 2015 r.*, [w:] *Dyplomacja i Bezpieczeństwo*, nr 1(4)/2016, *Między wojną i dyplomacją. Polityka zagraniczna Polski w świetle wyzwań na arenie międzynarodowej*, red. M. Mróz, Wrocław 2016, s. 142.

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 139.

<sup>18</sup> Polska Zbrojna, <http://www.polska-zbrojna.pl>, *Spotkanie Bukareszteńskiej Dziewiątki*, dostęp: 15.05.2019.

się być szczególnie istotne wobec rosnącego zagrożenia ze strony Rosji. Rzeczpospolita aktywnie uczestniczy w pracach B9, to właśnie w Warszawie została zainaugurowana rzeczona współpraca. Jako przykład operacyjnego zaangażowania wojsk Polski w rozwój bezpieczeństwa państw partnerskich należy wskazać chociażby *Baltic Air Policing* - misję polegającą na patrolowaniu przestrzeni powietrznej państw bałtyckich przez lotnictwo NATO. Od 2004 r. polskie lotnictwo dziewięciokrotnie partycypowało w misjach BAP.

Wyszehradzka Grupa Bojowa<sup>19</sup> jest kolejną formą współpracy militarnej Polski z państwami partnerskimi. O powstaniu WGB zdecydowano w 2013 r. a w jej skład oprócz żołnierzy polskich wchodzi Czesi, Słowacy, Węgrzy i Ukraińcy. Polska jako państwo ramowe Grupy partycypuje pod względem wystawionych żołnierzy w największym stopniu. Decyzyjność w kwestii wysłania WGB do akcji powierzona była komitetowi politycznemu UE.

LITPOLUKRBRIG<sup>20</sup> to element rozwoju współpracy militarnej Polski, Litwy i Ukrainy, która została określona porozumieniem podpisanym 19 września 2014 r. w Warszawie. Oficjalnie brygada zainaugurowała działalność w roku 2016. Pełną zdolność bojową osiągnęła w styczniu 2017 r. Brygada może być użyta w operacjach międzynarodowych za zgodą Rady Bezpieczeństwa ONZ oraz państw założycielskich.

#### b) aspekt gospodarczy

„Trójmorze ma następujące priorytety: poprawa połączeń transportowych w regionie w celu ich rozwijania i dalszego integrowania z Transeuropejską Siecią Transportową (TEN-T), realizacja postulatów unijnej polityki energetycznej, promowanie biznesowego charakteru wspólnych projektów gospodarczych, pełna synergia z politykami UE”<sup>21</sup>. Dla realizacji zdefiniowanych w Deklaracji Trójmorza celów realizuje się szereg projektów oraz koncepcji. Uzupełniają je dotychczasowe działania podejmowane w ramach V4, do których należy Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (IVF – *International Visegrad Fund*).

---

<sup>19</sup> Polska Zbrojna, <http://www/polska-zbrojna.pl>, *Wyszehradzka Grupa Bojowa...*, *op. cit.*, dostęp: 15.05.2019.

<sup>20</sup> LITPOLUKRBRIG, <http://litpolukrbrig.wp.mil.pl>, dostęp: 15.05.2019.

<sup>21</sup> Niezależna, <https://niezalezna.pl>, *Wspólna deklaracja Szczytu Trójmorza. 12 państw, które obronią wzajemne interesy*, dostęp: 15.05.2019.

IVF powstał w 2000 r. na mocy podpisanego Statutu i *de facto* stanowi jedyną instytucjonalną formę współpracy Grupy Wyszehradzkiej (którą uznaliśmy już za rdzeń 3M). Wśród zadań Funduszu wyróżnia się: budowę wspólnej tożsamości narodów Grupy, intensyfikację kontaktów pomiędzy społeczeństwami, współpracę na płaszczyźnie kulturalnej, naukowej, ekonomicznej, artystycznej i turystycznej. Narzędziami działania Funduszu są granty, stypendia, granty uniwersyteckie<sup>22</sup>.

Integracja infrastrukturalna jest najbardziej wymiernym i łatwym do zauważenia efektem współpracy Polski i państw 3M. Istnieje tu również silne powiązanie z politykami unijnymi oraz walor kreacyjny. Inicjatywy infrastrukturalne pozytywnie postrzegane są bowiem w centrach decyzyjnych UE a 3M skutecznie stara się o ich włączanie do planów Wspólnoty.

Sztandarowym projektem drogowym państw 3M jest *Via Carpatia*<sup>23</sup>, która przy pewnej dozie wyobraźni obrazuje przebieg „osi y” w Europie. Inicjatywa wybudowania międzynarodowej drogi w standardzie autostrady narodziła się już w 2006 r. i początkowo obejmowała tylko Litwę, Polskę, Słowację i Węgry. Finalnie, w efekcie podpisania III Deklaracji Łańcuckiej w 2019 r. grupa ta poszerzyła się o Bułgarię i Rumunię, natomiast żywo zainteresowane inwestycją są też Czechy, Łotwa, Estonia, czy nawet Grecja (ponieważ docelowo trasa ma docierać do Salonik)<sup>24</sup>. Szlak drogowy w zamyśle ma być kluczowym korytarzem transportowym łączącym Europę Północą i Południową. Jego oddziaływanie integrować może i powinno również systemy transportowe sąsiednich państw – Ukrainy, Białorusi, Chorwacji, Turcji czy Austrii<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.msz.gov.pl>, *Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki*, dostęp: 16.05.2019.

<sup>23</sup> M. Sienkiewicz, *Koncepcja Trójmorza...*, *op. cit.*, s. 148-149.

<sup>24</sup> Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl>, *Deklaracja Łańcucka w sprawie Via Carpatii podpisana*, dostęp: 16.05.2019.

<sup>25</sup> Co na drogach, <https://conadrogach.pl>, *Wniosek o włączenie trasy Via Carpatia do sieci bazowej TEN-T*, dostęp: 16.05.2019.

## Rysunek 1

Planowany przebieg trasy Via Carpatia wg założeń III Deklaracji Łańcuckiej



Źródło: *Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad*

Również pod względem rozwoju transkontynentalnej kolei państwa Trójmorza wyrażają ambitne aspiracje. W planach znajdują się Szybka Kolej Wyszehradzka (SKW)<sup>26</sup> oraz *Rail Baltica* (VB). Docelowo linia bałtycka ma spinać Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę i Niemcy, natomiast SKW Polskę, Czechy, Słowację i Węgry. Uwzględniając fakt coraz bardziej zaawansowanych prac nad Centralnym Portem Komunikacyjnym w Polsce i związanym z nim rozwojem i przeorganizowaniem krajowej sieci kolejowej, projekty SKW oraz VB mogą się wzajemnie uzupełniać. O ile w przypadku kolei bałtyckiej można mówić już o konkretnych działaniach, tak linia wyszehradzka

<sup>26</sup> Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Grupa Wyszehradzka planuje kolej szybkich prędkości*, dostęp: 3.06.2019.

znajduje się dopiero na etapie deklaracji i konceptualizacji. Założeniem rozwoju kolei dużych prędkości w wymiarze transkontynentalnym jest nadawanie impulsu do wzrostu konkurencyjności regionu a jednocześnie podnoszenie poziomu życia mieszkańców państw objętych przedmiotowymi projektami infrastrukturalnymi.

Polska aktywnie uczestniczy w projektach infrastrukturalnych nie tylko na lądzie, ale również w powietrzu. Polskie Linie Lotnicze LOT są jednym z głównych przewoźników pasażerskich w Europie Środkowej, z międzykontynentalną flotą samolotów. Podczas Europejskiego Kongresu Gospodarczego, który odbył się w maju 2019 r. przedstawiciele Węgier oraz państw bałtyckich określili go jako swojego narodowego przewoźnika<sup>27</sup>. Co więcej, zarząd firmy planuje budowę „hubu transferowego” na Węgrzech, który jeszcze bardziej umocni pozycję przedsiębiorstwa w tym państwie.

Nie tylko kwestie infrastruktury są przedmiotem współpracy państw 3M. Podczas podsumowania prezydencji Słowacji w V4, w którym udział brali również przedstawiciele części państw Trójmorza podpisano deklarację *BioEast*. Dokument dotyczy współpracy rolnej państw i zakłada zacieśnianie współpracy makroekonomicznej w zakresie biogospodarki, rybołówstwa, rolnictwa, leśnictwa oraz zwalczania problemu podwójnej jakości żywności w UE<sup>28</sup>.

### c) aspekt polityczny

Osobne miejsce należy poświęcić na wskazanie wspólnych zabiegów politycznych stosowanych przez państwa Trójmorza. Według doniesień słowackiej gazety *Hospodárske Noviny*, państwa V4 zamierzają wspólnie zaproponować kandydata na stanowisko Przewodniczącego Parlamentu Europejskiego - Maroša Šefčoviča. Słowacki polityk od 2014 r. pełni funkcję zastępcy przewodniczącego Komisji Europejskiej ds. unii energetycznej. Wielokrotnie w swoich wypowiedziach wykazywał sceptyczny stosunek do stanowiska KE

---

<sup>27</sup> Rynek Lotniczy, <https://www.rynek-lotniczy.pl>, *LOT narodowym przewoźnikiem Litwy i Węgier*, dostęp: 3.06.2019.

<sup>28</sup> Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Ministrowie rolnictwa państw Grupy Wyszehradzkiej zacieśniają współpracę*, dostęp: 4.06.2019.

w sprawie migracji<sup>29</sup>. W ten sposób stał się reprezentantem interesów państw Europy Środkowej w kontekście jednego z zagrożeń określonych na początku artykułu – problemu napływu imigrantów z krajów arabskich<sup>30</sup>.

15 lat po rozszerzeniu Unii Europejskiej, w 2014 r. przedstawiciele państw, które dokonały wówczas akcesji spotkali się w Warszawie podczas szczytu *Together for Europe*. Spotkanie zakończyło się podpisaniem wspólnej deklaracji, której sens wyraża się w dążeniu do utrzymania decyzyjności w UE przez wszystkie państwa członkowskie na takich samych zasadach oraz w poszanowaniu lojalnej współpracy. Wskazano również na konieczność przeciwdziałania protekcyjnizmowi wewnątrz Unii<sup>31</sup>.

## 6. Weryfikacja hipotez i rekomendacje

Należy zadać sobie pytanie – jak odnieść powyższe rozważania, priorytety i działania podejmowane przez polską dyplomację i władze wobec postawionych hipotez? Nie można tutaj mówić wprost o jednostronnym działaniu państwa polskiego w stosunkach bilateralnych, bo jak już udowodniono, główne działania na „osi y” podejmowane są w oparciu o relacje multilateralne i zagregowane interesy państw. Zdefiniowany aspekt jest efektem przebadania i analizy zebranego materiału źródłowego.

Stosując się do poszczególnych hipotez:

- a. Działania Polski na obszarze Trójmorza są spójne z politykami UE oraz NATO – hipoteza potwierdzona. Należy przy tym zauważyć, że regionalne działania Polski wspólnie z jej partnerami oprócz spójności z politykami wspólnot posiadają również walor kreujący te polityki. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że 3M jest przedłużeniem działań UE, a 9B uzupełnieniem strategii NATO.

---

<sup>29</sup> Vide: P. Ukielski, *Mapa Trójmorza. Przegląd punktów wspólnych i rozbieżności w polityce 12 państw regionu*, Raport nr 3/2016, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, s. 15.

<sup>30</sup> Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Šešćović kandydatem Grupy Wyszehradzkiej na przewodniczącego KE*, dostęp: 5.06.2019.

<sup>31</sup> Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Deklaracja Warszawska efektem szczytu >Together for Europe<*, dostęp: 3.06.2019.

- b. Działania Polski na obszarze Trójmorza są odwróceniem dotychczasowych trendów w prowadzeniu polskiej polityki zagranicznej – hipoteza odrzucona. Uwzględniając szerszy kontekst działań dyplomatycznych można mówić raczej o zwiększeniu nacisku na „oś y”, bo nie mamy do czynienia z zaniechaniem konstruktywnych działań na „osi x” - *vide* aktywne uczestnictwo w działaniach UE, rozwijanie współpracy z USA. Należy raczej uznać, że „oś y” stała się takim samym priorytetem, jak „oś x”.
- c. Działania Polski na obszarze Trójmorza budują nowy ośrodek wpływu w Europie, równoważny wobec tzw. parysko-berlińskiego - hipoteza z potencjałem do potwierdzenia. Zważywszy na stosunkowo krótki okres wdrażania partnerstwa 3M oraz 9B trudno mówić o wyklarowaniu się nowego ośrodka wpływu w Europie. Niewątpliwie integracja „osi y” pozwala prognozować wzrost znaczenia tego regionu w procesach decyzyjnych przebiegających w Europie oraz rosnące znaczenie polityczne państw Trójmorza. Jednak dopiero praktyka połączona z trwałością podjętych deklaracji pozwoli jednoznacznie ocenić tę hipotezę.
- d. Działania Polski na obszarze Trójmorza stanowią atrakcyjną ofertę na państw w zasięgu zainteresowania Polski – nie można ocenić tej hipotezy z perspektywy „marketingowej”. Trzeba zwrócić uwagę, że działania podejmowane w ramach 3M czy 9B wynikają z potrzeb państw partnerskich a nie jednostronnego składania ofert przez Polskę innym podmiotom stosunków międzynarodowych. Nie można również mówić wyłącznie o działaniach Polski w kontekście udowodnionego agregowania się interesów państw „osi y”. W tym kontekście hipotezę należy odrzucić.

## **Bibliografia**

### **Literatura:**

Instytut in.europa, *Trójmorze wzmocni potencjał Unii Europejskiej*, [w:] *Index mocy państw 2017*, <http://index.ineuropa.pl>

A. M. Lorek: *Polska dyplomacja na „osi y” - restytuowanie sentymentów czy szukanie nowego paradygmatu?*

Sienkiewicz M., *Koncepcja Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej po 2015 r.*, [w:] *Dyplomacja i Bezpieczeństwo*, nr 1(4)/2016, "Między wojną i dyplomacją. Polityka zagraniczna Polski w świetle wyzwań na arenie międzynarodowej", red. Mróz M., Wrocław 2016

Ukielski P., *Mapa Trójmorza. Przegląd punktów wspólnych i rozbieżności w polityce 12 państw regionu*, Raport nr 3/2016, Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, Kraków 2016

### **Dokumenty programowe:**

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.msz.gov.pl>, *Strategia Polskiej Polityki Zagranicznej 2017-2021*

Prezydent RP, <https://www.prezydent.pl>, *Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza*

### **Źródła internetowe:**

Business Insider, <http://businessinsider.com.pl>, *UE wprowadza cła na amerykańskie towary. Droższe będą motocykle, burbon, a nawet karty do gry*

Co na drogach, <https://conadrogach.pl>, *Wniosek o włączenie trasy Via Carpatia do sieci bazowej TEN-T*

Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Deklaracja Warszawska efektem szczytu >Together for Europe<*

Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Grupa Wyszehradzka planuje kolej szybkich prędkości*

Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Ministrowie rolnictwa państw Grupy Wyszehradzkiej zacieśniają współpracę*

Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *Šefčovič kandydatem Grupy Wyszehradzkiej na przewodniczącego KE*

Euractiv, <https://www.euractiv.pl>, *W zeszłym roku w Polsce najwięcej imigrantów w UE*

Forsal, <http://www.forsal.pl>, *Wyniki wyborów do Parlamentu w krajach UE. Tak głosowała Europa*

Gazeta Wyborcza, <http://wyborcza.pl>, *Echa kryzysu – plaga południowej Europy*

LITPOLUKRBRIG, <http://litpolukrbrig.wp.mil.pl>

A. M. Lorek: *Polska dyplomacja na „osi y” - restytuowanie sentymentów czy szukanie nowego paradygmatu?*

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, <https://www.msz.gov.pl>, *Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki*

Niezależna, <https://niezalezna.pl>, *Wspólna deklaracja Szczytu Trójmorza. 12 państw, które obronią wzajemne interesy*

Portal Samorządowy, <https://www.portalsamorzadowy.pl>, *Deklaracja Łańcucka w sprawie Via Carpatii podpisana*

Polska Zbrojna, <http://www.polska-zbrojna.pl>, *Spotkanie Bukareszteńskiej Dziewiątki*

Polska Zbrojna, <http://polska-zbrojna.pl>, *Wyszehradzka Grupa Bojowa gotowa do działania*

Rynek Lotniczy, <https://www.rynek-lotniczy.pl>, *LOT narodowym przewoźnikiem Litwy i Węgier*

TVP Info, <https://www.tvp.info>, *Dziewiątka bukaresztańska spotka się w Warszawie. Będzie pełna symboli*

**Adam Michalczewski**

ORCID: 0000-0001-9269-2507

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

## **Przemiany polskiego systemu penitencjarnego w oparciu o prawo Unii Europejskiej**

*Transformations of the Polish penitentiary system based on  
European Union law*

### **Abstrakt**

Niniejsza praca ma na celu ukazanie analizy przemian instytucjonalno-organizacyjnych w polskim więziennictwie na podstawie reform lat dziewięćdziesiątych XX w., jak i pod wpływem prawa Unii Europejskiej. W szczególnej mierze zwrócono uwagę na problem przeludnienia w polskich zakładach karnych, które prowadzi do łamania podstawowych praw człowieka. Poruszona problematyka wykonywania orzeczonej kary pozbawienia wolności w polskich jednostkach penitencjarnych jest niezmiernie ważna. Zostały przedstawione Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. oraz przytoczono najistotniejsze uregulowania prawne, które dotyczą powyższego tematu. Poruszono także problemy historyczne, które wskazują na permanentne zjawisko przeludnienia w zakładach karnych XX-to wiecznej Polsce. Wskazuje także omówienie przepisów normujących zasady rządzące w polskich jednostkach odosobnienia w porównaniu z innymi państwami europejskimi. W opracowaniu zostały zawarte najnowsze, ogólnodostępne dane statystyczne dotyczące wszelkich kwestii związanych z osobami pozbawionymi wolności.

### **Słowa kluczowe:**

system penitencjarny, prawo karne wykonawcze, prawo Unii Europejskiej, Europejskie Reguły Więzienne, przeludnienie jednostek penitencjarnych

## **Abstract**

This work aims to show the analysis of institutional and organizational changes in the Polish prison system based on the reforms of the nineties of the twentieth century, as well as under the influence of European Union law. In particular, the problem of overcrowding in Polish prisons, which leads to violations of basic human rights, has been highlighted. The problematic of the execution of a sentence of imprisonment in Polish penitentiary units is extremely important. The European Prison Rules from 2006 were presented and the most important legal regulations concerning the above topic were quoted. There were also historical problems that point to the permanent phenomenon of overcrowding in prisons in the 20th-century Polish women. It also indicates the discussion of the regulations governing the rules governing Polish isolation units in comparison with other European countries. The study contains the latest, publicly available statistical data on all issues related to persons deprived of their liberty.

## **Key words:**

penitentiary system, executive criminal law, European Union law, European Prison Rules, overcrowding of penitentiary units

## **Wprowadzenie**

Cele kary, wyrażone w art. 53 kodeksu karnego<sup>1</sup> i art. 67 kodeksu karnego wykonawczego<sup>2</sup>, są tożsame z nowymi nurtami dającymi się zaobserwować w penitencjarystyce wysokorozwiniętych krajów Unii Europejskiej, a które znalazły swoje umocowanie w Europejskich Regulach Więziennych przyjętych przez Komitet Ministrów dla państw członkowskich Rady Europy jako rekomendacja Rec (2006)2, przyjętych w dniu 11 stycznia 2006 r.<sup>3</sup> Zająły one miejsce wcześniej występujących Europejskich Reguł Więziennych<sup>4</sup>. Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. to nie tylko wynik rozwoju praw człowieka, ale również szereg

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90, poz. 557 z późn. zm.).

<sup>3</sup> Przyjęta na 952 posiedzeniu delegatów.

<sup>4</sup> Zalecenie R (87)3 Komitetu Ministrów do Państw Członkowskich w sprawie Europejskich Reguł Więziennych, przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 12 lutego 1987 r. na 404 posiedzeniu wiceministrów/zastępców ministrów.

ewolucji standardów dotyczących przestrzegania w ramach wykonywania środków reakcji prawnokarnej skutkującej pozbawieniem wolności. Na równi z ERW z 2006 r. stają ciągle obowiązujące Wzorcowe Reguły Minimum Postępowania z Więźniami<sup>5</sup> oraz rezolucja 45/111, która została przyjęta 14 grudnia 1990 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ dotycząca podstawowych zasad traktowania więźniów.

### **Pojęcie prawa karnego wykonawczego**

Prawo karne wykonawcze stanowi trzeci filar prawa karnego, obok prawa karnego materialnego i prawa karnego procesowego. Przepisy wymienionych dyscyplin wykazują szereg wspólnych powiązań, tworząc tym samym założenia spójny system norm, których celem jest zwalczanie przestępczości. Jednocześnie każda ze wskazanych dyscyplin realizuje ten cel za pomocą środków i metod postępowania właściwych dla danej gałęzi prawa. Prawo karne wykonawcze to zespół (ogół) norm prawnych, regulujących stosunki społeczne powstałe w konsekwencji orzeczenia, a następnie wykonywania prawomocnych lub podlegających wykonaniu rozstrzygnięć sądowych zapadłych w postępowaniu karnym, w postępowaniu w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, w postępowaniu w sprawach o wykroczenia oraz w przedmiocie wykonania kar porządkowych i środków przymusu skutkujących pozbawieniem wolności.

Przedmiotem prawa karnego wykonawczego jest zatem:

- określenie trybu postępowania zmierzającego do wykonania orzeczonych kar lub innych środków reakcji na przestępstwo (wykroczenie),
- nakreślenie celów, które w toku ich wykonywania powinny zostać osiągnięte,
- wskazanie kształtu poszczególnych kar i środków oraz zasad ich wykonywania.

Specyfiką przepisów prawa karnego wykonawczego jest wyraźne przemieszanie regulacji mających charakter procesowo-wykonawczy

---

<sup>5</sup> Przyjęte w Genewie w 1955 r. przez Pierwszy Kongres Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami Przestępstw i zaaprobowane przez Radę Gospodarczą i Społeczną w rezolucji 663C (XXIV) z dnia 31 lipca 1957 r. oraz 2076 (LXII) z dnia 13 maja 1977 r.

(np.: postępowanie wykonawcze), z regulacjami materialno-wykonawczymi (zasady wykonania kar i innych środków).

### **Definicja prawa penitencjarnego i jego powiązanie z prawem karnym wykonawczym**

Prawo penitencjarne stanowi najważniejszą część prawa karnego wykonawczego i jest jednocześnie podstawą dla polityki penitencjarnej.

Istnieje wiele definicji prawa penitencjarnego, autorem jednej z nich jest profesor Marian Cieślak i można ją sprecyzować jako prawo regulujące stosowanie tych sankcji karnych, które wiążą się z izolacją skazanych lub izolacją tymczasowo aresztowanych.

Kolejna z nich jest wypracowana przez profesora Jerzego Śliwowskiego. Według niego prawo penitencjarne to: „całokształt norm regulujących proces wykonywania kary pozbawienia wolności i innych środków powodujących jej pozbawienie oraz kary ograniczenia wolności”<sup>6</sup>.

Jednakże tą definicją, która zasługuje na szczególne uwzględnienie jest ta wypracowana przez profesora Teodora Szymanowskiego, zgodnie z obowiązującym prawem karnym i w nawiązaniu do treści art. 1 Kodeksu Karnego Wykonawczego, dalej k.k.w.. „Prawo penitencjarne obejmuje wszelkie te przepisy, które regulują wykonywanie kar i środków skutkujących pozbawieniem wolności w związku z popełnionym przestępstwem lub toczącym się postępowaniem karnym”<sup>7</sup>.

Związek prawa penitencjarnego z prawem karnym wykonawczym jest bardzo duży. Prawo karne wykonawcze jest pojęciem szerszym od prawa penitencjarnego. Prawo karne wykonawcze obejmuje wszystkie przepisy odnoszące się do wykonywania wszystkich kar tj. kary pozbawienia wolności, kary ograniczenia wolności, kary grzywny, a także środków zabezpieczających, natomiast prawo penitencjarne obejmuje wyłącznie przepisy odnoszące się do kary pozbawienia wolności i innych środków polegających na przymusowym jej pozbawieniu.

---

<sup>6</sup> J. Śliwowski, *Prawo i polityka penitencjarna*, Warszawa 1982.

<sup>7</sup> T. Szymanowski, *Prawo karne wykonawcze z elementami polityki karnej i penitencjarnej*, Warszawa 2017.

## **Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r.**

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r., mimo tego, że są zaleceniami pozbawionymi mocy wiążącej, które należą do *soft law*, znacząco oddziałują na reformy więziennictwa w krajach Europy Wschodniej oraz Środkowej, w tym także Polsce. Niepodważalną podstawą regulacji ustawowych znacznej większości europejskich systemów penitencjarnych, co do celów ich funkcjonowania, stanowi poszanowanie praw skazanego jako osoby ludzkiej o przyrodzonej godności, chociaż praktyka wskazuje, że nie zawsze ta zasada jest w pełni realizowana. Są one również jednym z narzędzi używanych przez Komitet ds. Przeciwdziałania Torturom, Nieludzkiemu i Poniżającemu Traktowaniu<sup>8</sup>.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. zawierają 108 reguł, podzielonych na dziewięć części:

- Część I: „Podstawowe zasady i zakres stosowania” (*Basic Rules*, reg. 1-13), są to reguły ogólne stanowiące podstawę interpretowania całego aktu prawnego oraz określają zakres i zasady stosowania tych reguł,
- Część II: „Warunki osadzenia” (*Conditions of Imprisonment*, reg. 14-38), reguły te odnoszą się do ogólnych warunków osadzenia i zawierają uregulowanie dotyczące różnych grup skazanych, takich jak kobiety, nieletni lub mniejszości etniczne,
- Część III: „Zdrowie” (*Health*, reg. 39-48), dotyczą opieki medycznej w jednostkach penitencjarnych,
- Część IV: „Porządek w zakładzie: (*Good order*, reg. 47-70.7), reguły z tej części są poświęcone przepisom na temat bezpieczeństwa i porządku w zakładzie karnym,
- Część V: „Reguły dotyczące dyrekcji i personelu” (*Management and Staff*, reg. 71-91), problematyka zarządzania zakładem karnym i personelem,
- Część VI: „Inspekcja i monitoring” (*Inspection and monitoring*, reg. 92-93.2), w tej części zawarte są trzy reguły poświęcone inspekcjom i monitoringowi,

---

<sup>8</sup> M. Płatek, *Zadania polskiej polityki penitencjarnej w świetle Europejskich Reguł Więziennych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 11 (2007), z. 1, s 267.

- Część VII: „Sytuacja osadzonych nieosadzonych” (*Untried prisoners*, reg. 94-101), ustosunkowuje się do sytuacji tzw. więźniów nieosadzonych,
- Część VIII: „Cele rygoru dla odbywających karę” (*Sentenced prisoners*, reg. 102-107.5), ta część dotyczy więźniów prawomocnie skazanych,
- Część IX: „Uaktualnienie zasad” (*Updating the Rules*) zawiera postanowienie końcowe o potrzebie ciągłej aktualizacji Reguł.

Zamiarem niniejszej publikacji nie jest kompleksowe ukazanie treści Europejskich Reguł Więziennych. Nowe reguły pośród celów wykonywania kary pozbawienia wolności wskazują tylko cel reintegracyjny (reg. 102.1)<sup>9</sup>.

Toczona nieprzerwanie debata, również w naszym kraju, jak i wszelkie wysnuwane postulaty, nadają temu zapisowi szczególne znaczenie, aby głównym, a w zasadzie jedynym celem orzekania i wykonywania kar oraz środków dążących do pozbawienia wolności, było zapewnienie bezpieczeństwa społecznego i ochronę społeczną.

Pojęcie celów w zakresie realizowania polityki karnej państwa jest jednym z najbardziej ważnych zamierzeń i zadań, jakie ma spełniać kara pozbawienia wolności.

Recesja w zakresie oddziaływań integracyjnych, a wyjątkowo rezygnacji z idei resocjalizacji osób pozbawionych wolności i wysuwania na piedestał realizowanych funkcji odstraszałającej i izolującej kary pozbawienia wolności, zauważa się powrót do zainteresowania resocjalizacją skazanych, nastawioną na przygotowanie skazanego do samodzielności<sup>10</sup> i życia zgodnie z ogólnie przyjętymi normami i regułami społecznymi oraz prawnymi. Samodzielność skazanego, która przejawia się jako owoc procesu resocjalizacji osadzonych oraz którą to

---

<sup>9</sup> J. Międał, G. Skrobotowicz, *Możliwość realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. w zakresie penitencjarnego modelu wykonywania kary pozbawienia wolności a przeludnienie polskich jednostek penitencjarnych*, Roczniki Nauk Prawnych, Tom XXIV, nr 1, 2014, s. 111.

<sup>10</sup> M. Płatek, *Istota i znaczenie Europejskich Reguł Więziennych (ERW-2006) z perspektywy pracy funkcjonariuszy więziennych*, [w:] *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty. Księga jubileuszowa Profesora Teodora Szymanowskiego*, red. A. Rzepliński, I. Rzeplińska, M. Nielaczna, P. Wiktorska, Warszawa 2013, s. 823-825.

również powinien się wyróżniać po opuszczeniu jednostki penitencjarnej, jest jednym z najważniejszych i podstawowych zaleceń zawartych w Europejskich Regułach Więziennych z 2006 r.

Doktryna *nothing works* przeważająca w trakcie lat osiemdziesiątych w obszarze wpływu resocjalizacji co do kontekstu weryfikacji przez programy badawcze ukazujące niezasadność tej zasady. Zostają ona zastąpiona przez ideologię *something works*. W krajach Europy Zachodniej, takich jak Hiszpania, Francja czy też Niemcy funkcja resocjalizacyjna kary pozbawienia wolności ma charakter zasady konstytucyjnej. Niewłaściwa polityka karna państw, która opiera się na odstraszeniu do popełnienia przestępstwa, nie jest skuteczna i nie sprawdza się w praktyce, w czasach i obliczu narastającej przestępczości. Cele resocjalizacyjne wykonywania kary pozbawienia wolności są możliwe do osiągnięcia, co prawda realizuje się je trudno, a także całe przedsięwzięcie jest niebywale mało efektywne w stosunku do osiągniętych wyników.

Wszelkie działania muszą dążyć do wypracowania celów maksymalnych, czyli do osiągnięcia przez osadzonych pełnej resocjalizacji, jeżeli jest to utrudnione, bądź z pewnych powodów niemożliwe do uzyskania, należy przynajmniej podjąć próbę ich integracji ze społeczeństwem, jako przestrzeganie zasad współżycia społecznego i powzięcia umiejętności do prawidłowego funkcjonowania w społeczeństwie, czyli realizowanie celów minimum. To właśnie zakładają Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r.

Europejskie Reguły Więzienne z 2006 r. przykładają dużą uwagę do celów reintegracyjnych podczas procesu wykonywania kary pozbawienia wolności zgodnie z zasadą pełnej normalizacji życia w jednostkach penitencjarnych, czyli stwarzanie podobnych warunków życia w zakładzie karnym, co do tych panujących na wolności<sup>11</sup>. Jednym z warunków potrzebnych do realizacji jakichkolwiek działań w tym wymiarze jest koncentracja różnych systemów penitencjarnych, a szczególnie redukcja liczby osób osadzonych i likwidacja zjawiska przepełnionych zakładów karnych.

---

<sup>11</sup> M. Płatek, *Zadania polskiej polityki penitencjarnej...*, s. 277.

## **Przeludnienie w jednostkach penitencjarnych jako trudność w procesie wykonywania kary pozbawienia wolności**

Istotnym problemem z jakim spotyka się polski system penitencjarny jest przeludnienie jednostek penitencjarnych i kolejka osób oczekujących w celu odbycia kary pozbawienia wolności w zakładzie karnym. Jeden, jak i drugi problem ma swoje źródło w obowiązku zapewnienia i potrzeba przestrzegania przez władze minimalnej powierzchni przypadającej na jedną osobę osadzoną w celi. Wynika to z art. 110 § 2 k.k.w.: „Powierzchnia w celi mieszkalnej, przypadająca na skazanego, wynosi nie mniej niż 3 m<sup>2</sup>”. Przestrzeń ta może być czasowo zmniejszona<sup>12</sup>, wtedy gdy występują określone przypadki wskazane w k.k.w.<sup>13</sup> Do przemian ustrojowych w roku 1989 powierzchnia która przypadała na jednego osadzonego nie była określana w metrach kwadratowych, a w metrach sześciennych. Wynikało to ze względu na bardzo wysokie cele mieszkalne i zastosowanie wysokich łóżek piętrowych dla więźniów, określenie w ten sposób normy mieszkaniowej było obciążone dużym poziomem błędu i powodowało to faktyczne zmniejszenie przestrzeni życiowej przeznaczonej dla skazanych. Wymóg ten, w postaci zapewnienia odpowiedniej przestrzeni życiowej, nawet w stosunku do osób odbywających karę pozbawienia wolności ze względu na czyn niedozwolony jakiego się dopuścili, stanowi niewątpliwe prawo każdego człowieka.

Przestrzeganie przez władze zakładów karnych oraz aresztów śledczych normy powierzchniowej, oprócz ustawowego obowiązku, podyktowane jest także wieloma innymi względami. Jednym z nich jest to, że osadzeni w zakładach karnych typu zamkniętego przebywają w celach praktycznie całą dobę, opuszczając ją, tylko co do zasady, wyłącznie na okres w celu skorzystania z przysługujących im uprawnień, m.in.: udział w zajęciach kulturalno- oświatowych, sportowych w obrębie zakładu, udanie się na widzenie lub odbycie godzinnego spaceru na placu spacerowym, który z resztą jak cele mieszkalne nie jest dużym powierzchniowo terenem<sup>14</sup>. Sprawcy, którzy zostali skazani za popełnienie najcięższe zbrodnie, a przy tym odbywających najsurowsze kary, czyli: karę 25 lat pozbawienia wolności lub karę dożywotniego pozbawienia wolności, cela stanowi realny substytut dla zaspokojenia

---

<sup>12</sup> K. Postulski, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 485-491.

<sup>13</sup> Zob. art. 110 § 2a i 2b k.k.w.

<sup>14</sup> Zob. art. 90 k.k.w. oraz art. 112 § 1 k.k.w.

potrzeby mieszkaniowej. Po drugie, zasadą jest umieszczanie skazanych w celach wieloosobowych, co powoduje jeden z dwóch skutków: obecność innych współosadzonych łagodzi uciążliwość odizolowania od społeczeństwa, albo wręcz przeciwnie, będzie je jeszcze bardziej potęgowała<sup>15</sup>. Ostatecznie nie ma to znaczenia, z którym z następstw będziemy mieli do czynienia, zależy to przede wszystkim od wielu zmiennych, takich jak osobowość skazanego, jego dotychczasowe życie oraz postawy prezentowane przez innych współwięźniów.

Regulacje dotyczące limitu metrażowego przypadającego na jednego osadzonego w Polsce, w porównaniu z innymi europejskimi krajami nie wypadają dość dobrze. Polska plasuje się na końcu zestawienia, mniej, bo 2,5 m<sup>2</sup> przypada m.in. w Łotwie, Estonii czy Ukrainie. Podobne normy występują na Litwie oraz Węgrzech, również 3m<sup>2</sup>, a jedynie niewiele więcej bo 3,5 m<sup>2</sup> na jednego więźnia przypada w Czechach i na Słowacji. W krajach Europy Zachodniej czy Skandynawii, powierzchnia jest znacznie większa. W Finlandii i Portugalii na jednego osadzonego przypada 7 m<sup>2</sup>, w Belgii, Niemczech oraz we Włoszech – 9 m<sup>2</sup>, a natomiast w Austrii, Grecji i Holandii ta wartość musi wynosić minimum 10 m<sup>2</sup>. Zestawienie to ukazuje bardzo dokładnie jak duże rozbieżności mogą przypadać w różnych zakątkach Europy. Jest to istotne, ponieważ w co niektórych przypadkach te różnice są nawet kilkukrotne, ukazuje to dość wyraźny podział między państwami dawnego bloku postkomunistycznego a państwami skandynawskimi oraz Europy Zachodniej<sup>16</sup>.

Zjawisko przeludnienia w polskich jednostkach penitencjarnych nie jest czymś nowym, problem ten zaczęto zauważać już przed II Wojną Światową. Już wtedy ilość więźniów wahała się w okolicach 70 tys. osób i był to znaczący problem dla władz rządzących państwem. W czasach PRL zmniejszono liczbę osadzonych w zakładach karnych, a co za tym idzie, fikcyjnie likwidując zjawisko przeludnienia, poprzez stosowanie instytucji amnestii wobec skazanych. Przez cały okres panowania Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, władze korzystały z tego przywileju 13 razy, zwalniając poszczególne grupy skazanych średnio co trzy lata. Z drugiej strony system penitencjarny stosowany przez rządzących był w tamtych czasach wyjątkowo surowy i bezwzględny, co wyrażało się

---

<sup>15</sup> T. Szymanowski, *Przeludnienie zakładów karnych, jego następstwa i metody ograniczania tego zjawiska*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 11 (2007), s. 281-285.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 286.

w karygodnym stosunku wobec osadzonych poprzez notoryczne stosowanie różnych form przemocy przez funkcjonariuszy służby więziennej, takich jak bicie pałkami a także używanie broni palnej<sup>17</sup>.

W sytuacji kiedy występuje zjawisko wzrostu populacji więźniów można odnotować także problem buntów wśród osadzonych. Do granicy około 60 tys. skazanych można zachować granicę względnego spokoju i posłuszeństwa. Kiedy została ona przekroczona dochodziło do podwyższenia zachowań patologicznych w postaci gwałtów, samouszkodzeń czy też znęcania się na współwięźniach, a także bójek pomiędzy nimi oraz rozrost podkultury przestępczej, tzw. grypsery. Przy uzyskaniu poziomu 80-85 tys., osób odbywających karę w jednostkach penitencjarnych zaczęły mieć miejsce bunty i głodówki. Zdarzenia te miały odnotowano w latach: 1955-1956, 1971-1972, 1981-1988<sup>18</sup>.

Od początków lat dziewięćdziesiątych XX wieku zakłady karne zaludniały się, jednakże w 2003 r. nastąpił znaczny wzrost liczby osadzonych, osiągnął on poziom blisko 83 tys. osób, co przy ówczesnych możliwościach w granicach od 65 tys. do 69 tys. miejsc, przeludnienie wahało się w ramach 18-20%. W niektórych z zakładów karnych przekraczało ono jednak 150% pojemności<sup>19</sup>. W latach 2005-2010 liczba osób przebywających w jednostkach penitencjarnych oscylowała na poziomie 69-76 tys. Zgodnie z raportem na 31 maja 2019 r., jednostki penitencjarne usytuowane na terenie całego kraju są w stanie pomieścić blisko 81 tys. osadzonych<sup>20</sup>. Zgodnie z komunikatem o zaludnieniu z dnia 31 maja 2019 r., ogłoszonym przez Centralny Zarząd Służby Więziennej, „zaludnienie zakładów karnych i aresztów śledczych w skali kraju wynosi 93,6% co oznacza, że w rozumieniu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie trybu postępowania właściwych organów w wypadku, gdy liczba osadzonych

---

<sup>17</sup> *Ibidem*, s. 287-288.

<sup>18</sup> P. Moczydłowski, *Przeludnienie więzień. O konsekwencjach populizmu penalnego i ideologizacji polityki kryminalnej w Polsce dla więziennictwa*, [w:] *Problemy penologii i praw człowieka na początku XXI stulecia. Księga poświęcona pamięci Profesora Zbigniewa Hołdy*, red. B. Stańdo-Kawecka, K. Krajewski, Warszawa, 2011, s. 454-456.

<sup>19</sup> P. Moczydłowski, *Więziennictwo w okresie transformacji ustrojowej w Polsce: 1989-2003*, [w:] *System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce*, red. T. Bulenda, R. Musydłowski, Warszawa 2003, s. 121.

<sup>20</sup> <https://sw.gov.pl/assets/85/09/30/51dc4c91acdfe02e46c115673a1ffa925b748769.pdf> [dostęp 4 czerwca 2019r.].

w zakładach karnych lub aresztach śledczych przekroczy w skali kraju ogólną pojemność tych zakładów (Dz. U. z 2018 r. poz. 946), nie została przekroczona ich ogólna pojemność”<sup>21</sup>.

Przytoczone wyżej dane statystyczne jasno wskazują na rozrastanie się nie tylko liczby osadzonych, ale także i liczba przystosowanych dla nich miejsc. Jednakże wartym uwagi jest fakt, że budżet przeznaczony na rozwój więziennictwa w Polsce jest niewystarczający w stosunku do aktualnych potrzeb, a środki przyznawane przez Ministerstwo Sprawiedliwości są często zmniejszane.

### **Podsumowanie**

W sytuacji ciągłego przeludnienia trudno o prawidłowe wdrażanie do realizacji Europejskich Reguł Więziennych z 2006 r. W warunkach długotrwałego braku miejsca cele wykonywania kary pozbawienia wolności, zapisane w art. 53 k.k., 67 k.k.w. w zw. z art 4 k.k.w.<sup>22</sup>, są mało realne. Każde działanie podejmowane wobec osadzonego jest nacechowane rutyną. W dzisiejszych czasach działania te nakierowane są na zapewnienie, mimo wszystko, humanitarnych warunków odbywania kary pozbawienia wolności przez osadzonych i dbanie, by w chwili opuszczenia zakładu znajdowali się oni w stanie nie pogorszonym z winy jednostki penitencjarnej w stosunku do tego, w jakim znajdowali się przy rozpoczęciu pobytu.

Zmniejszenie zjawiska przeludnienia zakładów karnych nie należy rozwiązywać poprzez zapewnienie nowych miejsc odosobnienia, ponieważ te wypełnią się kolejną osób oczekujących na odbycie kary pozbawienia wolności, która w Polsce na dzień dzisiejszy wynosi około 70 tys. osób. Można zniwelować ten problem poprzez skrócenie wymiaru orzekanych kar pozbawienia wolności, stosowanie środków probacyjnych w postaci zawieszenia jej wykonywania, bądź poszerzenie środków alternatywnych dla izolacyjnego sposobu odbywania kary, takich jak: prace na cele społeczne, wprowadzenie i stosowanie różnego rodzaju środków sprawiedliwości naprawczej. Najskuteczniejszym sposobem, aby móc ograniczyć kolejkę osób skazanych na odbycie zasądzonej kary pozbawienia wolności jest rozwój systemu dozoru elektronicznego

---

<sup>21</sup> <https://sw.gov.pl/assets/90/56/67/66d548dd3909e664919fa9c99597738d679a422f.pdf> [dostęp 4 czerwca 2019 r.].

<sup>22</sup> K. Dąbkiewicz, *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2013, s. 238-244.

i częstsze stosowania i orzekanie go przez sąd. Właściwym rozwiązaniem w tej kwestii byłby fakt przeprowadzenia nowelizacji art. 6 ust. 1 pkt 1 ustawy o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego<sup>23</sup>, poprzez rozszerzenie regulacji odnośnie możliwości jej stosowania do lat trzech w miejsce dotychczas obowiązującego jednego roku. Po przeprowadzeniu takiej zmiany, wielu skazanych mogłoby odbywać karę pozbawienia wolności w tym systemie, co znacznie przyczyniłoby się nie tylko do zmniejszenia liczby osób osadzonych, ale także zmniejszenia kosztów przeznaczanych na więziennictwo oraz mogłoby pozytywnie wpłynąć na resocjalizacyjne cele wykonywania kary.

Zmniejszenie liczby ludności osadzonych w jednostkach penitencjarnych jest podstawowym warunkiem uzależniającym możliwość wprowadzania innych działań dążących do realizacji postanowień zawartych w Europejskich Regulach Więziennych z 2006 r.

## **Bibliografia**

### **Źródła prawa**

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Dz. U. Nr 90 poz 557 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88 poz. 553 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. 2010, Nr 142, poz. 960 z późn. zm.).

### **Literatura**

Dąbkiewicz K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, wyd. II, Warszawa 2013.

Marek A., *Kodeks karny. Komentarz*, wyd. V, Warszawa 2010.

Migdał J, Skrobotowicz G., *Możliwość realizacji Europejskich Regul Więziennych z 2006 r. w zakresie penitencjarnego modelu wykonywania kary*

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o wykonywaniu kary pozbawienia wolności poza zakładem karnym w systemie dozoru elektronicznego (Dz. U. 2010, Nr 142, poz. 960 z późn. zm.).

A. Michalczewski: *Przemiany polskiego systemu penitencyjnego w oparciu o prawo Unii Europejskiej*

*pozbawienia wolności a przełudnienie polskich jednostek penitencyjnych*, Roczniki Nauk Prawnych, Tom XXIV, nr 1, 2014.

Moczydłowski P., *Przełudnienie więzień. O konsekwencjach populizmu penalnego i ideologizacji polityki kryminalnej w Polsce dla więziennictwa*, [w:] *Problemy penologii i praw człowieka na początku XXI stulecia. Księga poświęcona pamięci Profesora Zbigniewa Hołdy*, red. Stańdo-Kawecka B., Krajewski B., Warszawa 2011.

Moczydłowski P., *Więziennictwo w okresie transformacji ustrojowej w Polsce: 1989-2003*, [w:] *System penitencyjny i postpenitencyjny w Polsce*, red. Bulenda T., Musidłowski R., Warszawa 2003.

Plątek M., *Istota i znaczenie Europejskich Reguł Więziennych (ERW-2006) z perspektywy pracy funkcjonariuszy więziennych*, [w:] *Pozbawienie wolności – funkcje i koszty. Księga jubileuszowa Profesora Teodora Szymanowskiego*, red. Rzepliński A., Rzeplińska I., Niełacznna M., Wiktorska P., Warszawa 2013.

Plątek M., *Zadania polskiej polityki penitencyjnej w świetle Europejskich Reguł Więziennych*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych”, 11 (2007), z. 1.

Postulski K., *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, Warszawa 2012.

Szymanowski T., *Prawo karne wykonawcze z elementami polityki karnej i penitencyjnej*, Warszawa 2017.

Szymanowski T., *Przełudnienie zakładów karnych, jego następstwa i metody ograniczania tego zjawiska*, „Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych” 11 (2007)

Śliwowski J., *Prawo i polityka penitencyjna*, Warszawa 1982.

### **Źródła internetowe**

<https://sw.gov.pl/assets/85/09/30/51dc4c91acdf02e46c115673a1ffa925b748769.pdf> [dostęp 4 czerwca 2019 r.].

<https://sw.gov.pl/assets/90/56/67/66d548dd3909e664919fa9c99597738d679a422f.pdf> [dostęp 4 czerwca 2019 r.].

**Piotr Mroczkowski**

ORCID: 0000-0002-1216-0664

Uniwersytet Łódzki

## **Ocena aktualnej pozycji Polski w strukturze Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego**

*Evaluation of current position of Poland in the North Atlantic  
Treaty Organisation*

### **Abstrakt**

W 20 rocznicę przystąpienia Polski do NATO, warto zastanowić się nad dotychczasową oraz przyszłą rolą naszego kraju w tej organizacji. Czy Polska dobrze wykorzystywała szansę na zbudowanie swojej pozycji na arenie międzynarodowej? Artykuł ma na celu ocenę aktualnej pozycji Polski jako państwa członkowskiego w strukturze Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego. Artykuł podzielony jest na cztery rozdziały. W rozdziale I pokrótce opisany jest proces przystąpienia Polski do struktur NATO i ówczesnego stosunku organizacji do przyjęcia Polski do kręgu państw członkowskich. W rozdziale II przedstawiona zostanie ocena dotychczasowego zaangażowania Polski w działania podejmowane przez Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego. Rozdział III, będący zasadniczą kwestią całego artykułu, skupia się głównie na analizie obecnej pozycji Polski w strukturze NATO oraz próbach podejmowanych w celu zwiększenia roli kraju w organizacji. Ostatni rozdział poświęcony jest rozważeniu potencjalnych kierunków, w których może podążać NATO i jaki będzie ich wpływ na Polskę.

### **Słowa kluczowe:**

NATO, Polska, Traktat Północnoatlantycki, Stany Zjednoczone, Afganistan, Artykuł 5, Rosja

### **Abstract**

On the 20th anniversary of Poland's accession to the North

Atlantic Treaty Organisation, it is worth to consider the current and future role of this member state in NATO. Has Poland made good use of a great opportunity to improve its position on the international level? The aim of the article is to evaluate the current position of Poland as a Member State in the structure of the North Atlantic Treaty Organisation. The article is divided into four chapters. Chapter I will briefly describe the process of Poland's accession to NATO. Chapter II will present an evaluation of Poland's current involvement in the activities undertaken by the North Atlantic Treaty Organisation. Chapter III is a fundamental part of the article and it focuses mainly on the analysis of the current position of Poland in the NATO structure. What is more, it describes the most important attempts to increase Poland's role in the organisation. The last chapter is dedicated to potential future directions of NATO policy and their impact on Poland.

**Key words:**

NATO, Poland, North Atlantic Treaty, United States, Afghanistan, Article 5, Russia

**Wstęp**

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), znana również jako Sojusz Północnoatlantycki, jest międzynarodowym sojuszem wojskowym regulowanym przez Traktat Północnoatlantycki, podpisany 4 kwietnia 1949 roku. Jego genezą była konieczność zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa po wydarzeniach II Wojny Światowej. Podstawą funkcjonowania Sojuszu jest zbiorowy system obronny, w ramach którego państwa członkowskie zgadzają się bronić któregośkolwiek ze swoich członków w przypadku ewentualnego ataku przez inne państwo. Siedziba NATO mieści się w Brukseli, a 29 państw członkowskich obejmuje Amerykę Północną i Europę. Ponadto 21 państw nieczłonkowskich współpracuje z NATO w ramach programu Partnerstwa dla Pokoju, 15 innych państw uczestniczy w programach dialogu, a 9 jako partnerzy globalni<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Strona internetowa NATO, [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_pl.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_pl.html), „Czym jest NATO?”, dostęp 22.05.2019.

W pierwszych latach istnienia NATO było głównie partnerstwem politycznym i dopiero sowiecka próba jądrowa w 1949 roku oraz wojna koreańska w latach 1950-1953 doprowadziły do wzmocnienia zaangażowania członków i powstania trwałej koalicji o charakterze militarnym<sup>2</sup>. W wyniku tego, utworzono strukturę wojskową pod kierownictwem amerykańskiego dowództwa. Już wtedy wyrażano wątpliwości co do nierówności europejsko-amerykańskiego układu sił w NATO. Po rozpadzie ZSRR i upadku muru berlińskiego w 1989 roku, organizacja poprawiła swoje stosunki z byłymi państwami bloku wschodniego, czego efektem było włączenie do NATO kilku członków Układu Warszawskiego, w tym Polski<sup>3</sup>.

Obecnie, NATO stoi przed największym spektrum zagrożeń w całej swojej historii. Dotychczas, co do zasady, Sojusz musiał mierzyć się z jednym wyzwaniem, w jednym miejscu, w tym samym czasie. Od samego początku istnienia organizacji, głównym problemem był Związek Radziecki. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych największym wyzwaniem był konflikt w Kosowie, a na początku XXI wieku, problem stanowiła sytuacja w Afganistanie. W 70 rocznicę powstania, Sojusz będzie musiał mierzyć się z trzema różnymi obszarami zagrożenia. Po pierwsze, ponownie swoje ambicje zaczęła przejawiać Rosja, zagrażając wschodniej flance NATO. Na południu, cały czas aktywne są ugrupowania terrorystyczne i ekstremistyczne, zagrażające swoimi działaniami słabym państwom. Z kolei, w samej Europie zauważalna staje się polaryzacja społeczeństw oraz niebezpieczeństwo wojny hybrydowej i cyberterroryzmu<sup>4</sup>. Inną kwestią, która może tworzyć konflikty wewnątrz NATO, będą stosunki poszczególnych członków Sojuszu z Chinami. Niezbędne w tej kwestii będzie przygotowanie jednolitej polityki i nawiązanie dialogu<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup>Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, [https://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/szczyt\\_nato\\_2016/nato/historia\\_nato/](https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/nato/historia_nato/), „Historia NATO”, dostęp 26.05.2019.

<sup>3</sup>*Ibidem*.

<sup>4</sup>Strona internetowa Przeglądu NATO, <https://www.nato.int/docu/review/2019/Also-in-2019/nato-at-70-an-opportunity-to-recalibrate/PL/index.htm>, „70. rocznica NATO – szansa na nowe „wzorcowanie”, dostęp 28.05.2019.

<sup>5</sup>*Ibidem*.

## I. Proces przystąpienia Polski do NATO

Wraz z zakończeniem Zimnej Wojny, terytorium Polski przestało być potencjalnym miejscem konfliktu państw wschodniego i zachodniego bloku<sup>6</sup>. W wyniku rozpadu ZSRR, Polska musiała odnaleźć się w nowej rzeczywistości i obrać drogę rozwoju, która pozwoliłaby na zapewnienie bezpieczeństwa i wzmocnienie niepodległości państwa. Oczywistym krokiem było wtedy wstąpienie do najważniejszej i najsilniejszej organizacji o charakterze wojskowym na świecie, czyli NATO. Po 1989 roku, wszystkie siły polityczne w Polsce były co do tego zgodne, a idea przyłączenia się do NATO była bardzo popierana również przez polskie społeczeństwo. Zgodnie z badaniem z 1996 roku, pomysł ten cieszył się poparciem aż 80% obywateli, a 72% społeczeństwa wierzyło, że Sojusz może zagwarantować Polsce bezpieczeństwo na arenie międzynarodowej<sup>7</sup>. Od tego czasu Polska poczyniła ogromny postęp w wielu aspektach, stając się ważnym członkiem Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Pierwszym wyzwaniem było rozwiązanie Paktu Warszawskiego i wyjście spod wpływu ZSRR, ponieważ siły radzieckie cały czas stacjonowały w Polsce. Dopiero po dwóch latach trudnych negocjacji, wojska ZSRR opuściły teren naszego kraju. Od tego momentu, dołączenie do struktur NATO stało się otwarciem celem polskiego rządu. Również NATO zależało na przyjęciu Polski do swoich struktur. Z punktu widzenia Sojuszu, dołączenie do struktur organizacji trzech państw z Europy Środkowej było ważne, ponieważ oznaczało symboliczny koniec podziału Europy na blok wschodni i zachodni<sup>8</sup>. Już na początku 1992 roku członkowie polskiego parlamentu byli zaproszeni do udziału w Zgromadzeniu parlamentarnym NATO w Rzymie, a w marcu 1992 roku, ówczesny Sekretarz Generalny NATO Manfred

---

<sup>6</sup> Ł. Jureńczyk, *Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim - Wojsko Polskie w operacjach reagowania kryzysowego NATO*, Bydgoszcz 2016, str. 165.

<sup>7</sup> *Ibidem*, str. 166.

<sup>8</sup> T. Krzywda, *Polish way to NATO – 15 years i NATO, where are we?*, [w:] *15 Years of Polish membership in NATO – Experiences & Future Challenges*, red. M. Matyasik, Kraków 2015, str. 90.

Wörner, potwierdził stanowisko organizacji, twierdząc iż: „drzwi NATO są otwarte”<sup>9</sup>.

Z kolei na początku 1994 roku, NATO wystosowało zaproszenie do przyłączenia się w ramach programu Partnerstwo dla Pokoju, który dawał Polsce możliwość wspólnych ćwiczeń wojskowych, a także udziału w misjach humanitarnych i pokojowych<sup>10</sup>. Polska była pierwszym krajem Europy Wschodniej, który dołączył do wspomnianego wyżej programu i jako pierwszy kraj byłego bloku wschodniego gościł jednostki z trzynastu państw członkowskich NATO na ćwiczeniach wojskowych<sup>11</sup>. Udział w programie był bardzo wartościowym doświadczeniem dla Polski, dawał również wiele możliwości rozwoju dla kadry wojskowej.

Wreszcie, 12 marca 1999 roku, Polska (wraz z Republiką Czeską i Węgrami) dołączyła do struktur NATO i stała się pełnoprawnym członkiem organizacji. Przyjęcie Polski do NATO oznaczało również symboliczne przyjęcie do grona państw Europy Zachodniej, a także pierwszy krok w kierunku dołączenia do struktur Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Bez wątpienia, wstąpienie Polski do NATO wprowadziło wielkie zmiany, zarówno w polskiej armii, jak również dla całego kraju. Przede wszystkim, członkostwo w Sojuszu zagwarantowało Polsce stabilność i bezpieczeństwo w regionie, a poprzez udział w ćwiczeniach i misjach, Polska zwiększyła swoją rolę w strukturach NATO oraz ugruntowała swoją pozycję jako solidny partner na arenie międzynarodowej.

Polska zyskała status członka NATO w bardzo burzliwym okresie w historii tej organizacji. Stało się to w środku trwania konfliktu w Kosowie i tylko dwa lata przed zamachami z 11 września 2001 roku, które stanowiły punkt zwrotny w historii NATO. Jedynym przypadkiem, w którym państwo członkowskie powołało się na art. 5 traktatu, domagając się pomocy w swojej obronie, były Stany Zjednoczone właśnie po zamachach z 2001 roku. Początkowy kierunek polityki NATO

---

<sup>9</sup> W. Michnik, *Poland's Role in NATO and the Transformation of the Transatlantic Security*, [w:] *15 Years of Polish membership in NATO – Experiences & Future Challenges*, red. M. Matyasik, Kraków 2015, str. 113.

<sup>10</sup> T. Krzywda, *op. cit.*, str. 91.

<sup>11</sup> Ministerstwo Obrony Narodowej, *Polska 1999-2019 20 lat w NATO*, Warszawa 2019, str. 18.

<sup>12</sup> W. Michnik, *op. cit.*, str. 114.

zmienił się po atakach z 11 września, zarówno w sensie politycznym jak i geograficznym. Od tego czasu członkowie współpracowali ze Stanami Zjednoczonymi w trakcie misji w Afganistanie. Kolejnym ważnym dla Polski punktem w historii NATO był szczyt w Newport w 2014 roku, na którym postanowiono, że siły Sojuszu będą stale obecne na wschodniej granicy NATO<sup>13</sup>.

## II. Zaangażowanie Polski w działania pokojowe NATO

Od momentu wstąpienia w szeregi Sojuszu Północnoatlantyckiego, Polska sumiennie wypełniała swoje zobowiązania względem układu, bardzo szybko zmieniając swoją rolę z biernego beneficjenta do aktywnego członka NATO<sup>14</sup>. Polskie wydatki na obronność, w przeciwieństwie do większości „starych” państw członkowskich Sojuszu, cały czas rosły, przekraczając w 2018 roku zalecany przez sojusz poziom 2% PKB kraju (dokładnie 2,05%)<sup>15</sup>. Jedyne sześć innych państw członkowskich NATO może pochwalić się podobnym osiągnięciem i są to Stany Zjednoczone (3,39%), Grecja (2,22%), Wielka Brytania (2,15%) i Estonia (2,07%), Łotwa (2,03%) i Litwa (2,0%). Analizując poziom wydatków, wyraźnie widać, że poza światowymi potęgami jak Stany Zjednoczone czy Wielka Brytania, najpoważniej do kwestii obronności w ramach NATO podchodzą kraje położone granicach Sojuszu, zarówno na wschodniej jak i na południowej flance.

Ponadto, każdego roku, armia Polski bierze udział w sojuszniczych ćwiczeniach wojskowych, a także organizuje takie wydarzenia, jak np. największe polskie ćwiczenia „Anakonda” czy „Noble Pump”. Współpraca taka stanowi możliwość zebrania niezwykle cennego doświadczenia oraz sprawdzenia wojsk w warunkach bojowych. Również polska Marynarka Wojenna jest stale obecna w siłach NATO,

---

<sup>13</sup>Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, [https://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/tytul\\_stronyszczyt\\_natow\\_newport](https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/tytul_stronyszczyt_natow_newport), „Szczyt NATO w Newport”, dostęp 29.05.2019.

<sup>14</sup>W. Michnik, *op. cit.*, str. 116.

<sup>15</sup> Strona internetowa Defence24, <https://www.defence24.pl/polski-budzet-obronny-wedlug-nato205-proc-pkb-w-2018-r-i-189-proc-pkb-w-2017-r-analiza>, „Polski budżet obronny według NATO – 2,05 proc. PKB w 2018 r. i 1,89 proc. PKB w 2017 r.”, dostęp 29.05.2019.

a w 2017 roku, polski okręt ORP Kontradmiral Xawery Czernicki przewodził Stałemu Zespołowi Sił Obrony Przeciwminowej NATO<sup>16</sup>.

Pierwsza grupa żołnierzy, wysłana chwilę po wstąpieniu Polski w szereg NATO, brała udział w misji Kosowie w czerwcu 1999 roku<sup>17</sup>. Jest to najdłużej trwająca misja wojsk Polskich w ramach NATO. Polski Kontyngent stacjonujący w Kosowie odpowiada przede wszystkim za respektowanie porozumień międzynarodowych, zapewnianie bezpieczeństwa mieszkańcom oraz wspieranie władz lokalnych<sup>18</sup>. W 2005 roku, Polska Kompania Inżynieryjna, licząca 140 żołnierzy, wzięła udział w akcji humanitarnej NATO „Swift Relief”, mającej na celu niesienie pomocy po trzęsieniu ziemi w Pakistanie. Ponadto, polska armia bierze udział również w misjach w Rumunii, na Łotwie oraz w Afganistanie. Polska była jednym z 14 państw, które wzięły udział w misji w Afganistanie. Od samego początku misja ta była uważana za kluczową w kwestii zacieśniania stosunków ze Stanami Zjednoczonymi i zwiększania roli naszego kraju w strukturach NATO. Co więcej, udział w misji doprowadził do modernizacji i organizacyjno-strategicznych zmian w polskiej armii<sup>19</sup>.

W trakcie trzech operacji NATO w Afganistanie („Enduring Freedom”, ISAF <<*International Security Assistance Force*>> oraz „Resolute Support Mission”), Polska wysłała już łącznie ponad 28 000 żołnierzy i pracowników cywilnych<sup>20</sup>. W trakcie misji najważniejszej części kampanii w Afganistanie, czyli misji „Enduring Freedom” w latach 2002-2007, polskie jednostki odpowiadały głównie za odbudowę infrastruktury, rozminowanie terenu oraz zabezpieczenie wojsk sojusznicych pod względem logistycznym oraz na wypadek ataku bronią chemiczną, a okręt ORP Kontradmiral Xawery Czernicki patrolował Zatokę Perską<sup>21</sup>. Z kolei, podczas operacji ISAF w latach

---

<sup>16</sup>Ministerstwo Obrony Narodowej, *op. cit.*, str. 63.

<sup>17</sup>Strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO, [https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska\\_w\\_nato/polska\\_w\\_operacjach\\_nato/misja\\_w\\_kosowie\\_nato\\_s\\_kosovo\\_force](https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska_w_nato/polska_w_operacjach_nato/misja_w_kosowie_nato_s_kosovo_force), „Misja KFOR w Kosowie”, dostęp 30.05.2019.

<sup>18</sup>Ministerstwo Obrony Narodowej, *op. cit.*, str. 65.

<sup>19</sup>W. Michnik, *op. cit.*, str. 120.

<sup>20</sup>Strona internetowa Polska Zbrojna, <http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/15079?t=O-korzysciach-z-misji-w-Afganistanie>, „O korzyściach z misji w Afganistanie”, dostęp 26.05.2019.

<sup>21</sup>Ministerstwo Obrony Narodowej, *op. cit.*, str. 73.

2007-2014, armia polska przeszkoliła około 11 000 afgańskich żołnierzy, policjantów i pracowników cywilnych<sup>22</sup>. Obecnie, działania doradczo-szkoleniowe kontynuowane są w ramach misji „Resolute Support”<sup>23</sup>.

Z zakończonych misji, Polska brała udział także w działaniach IFOR i SFOR w Bośni i Hercegowinie (1996-2004), AFOR w Albanii (1999), „Amber Fox” i „Allied Harmony” w Macedonii (2001-2003), a także w misjach szkoleniowych NTM-I w Iraku (2005-2011) i NTM-A w Afganistanie (2009-2014)<sup>24</sup>. Niestety, silne zaangażowanie w działania Sojuszu niesie za sobą duże poświęcenie, ponieważ w trakcie udziału w operacjach NATO, śmierć poniosło łącznie 52 polskich żołnierzy.

### III. Ocena pozycji i roli Polski w strukturach NATO

Najważniejszą rolę w europejskim systemie bezpieczeństwa odgrywają trzy podmioty: NATO, Unia Europejska oraz Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Te trzy instytucje funkcjonują w ramach współpracy określanej jako „system zazębiających się instytucji” (*interlocking institutions*), przy czym z racji potęgi militarnej i zobowiązań państw członkowskich, największa moc decyzyjną w tym trójkącie posiada NATO i Stany Zjednoczone<sup>25</sup>.

W wyniku dołączenia do struktur Sojuszu, Polska zyskała stabilność i bezpieczeństwo regionalne, a więc czynniki niezbędne do rozwoju kraju. Członkostwo to opiera się na: wspólnych wartościach, współpracy wojskowej oraz dążeniu do zapewnienia pokoju na świecie<sup>26</sup>. Najważniejszym z polskiego punktu widzenia zapisem Traktatu Północnoatlantyckiego jest art. 5, którego brzmienie jest następujące: „Strony zgadzają się, że zbrojna napaść na jedną lub więcej z nich w Europie lub Ameryce Północnej będzie uznana za napaść przeciwko nim wszystkim i dlatego zgadzają się, że jeżeli taka zbrojna napaść nastąpi, to każda z nich, w ramach wykonywania prawa do indywidualnej

---

<sup>22</sup>*Ibidem*, str. 74.

<sup>23</sup>Strona internetowa Ministerstwa Obrony Narodowej, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/resolute-support>, „Resolute Support”, dostęp 25.05.2019.

<sup>24</sup>Strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO, [https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska\\_w\\_nato/polska\\_w\\_operacjach\\_nato/](https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska_w_nato/polska_w_operacjach_nato/), „Polska w misjach i operacjach NATO”, dostęp 25.05.2019.

<sup>25</sup>Ł. Jureńczyk, *op. cit.*, str. 142.

<sup>26</sup>W. Michnik, *op. cit.*, str. 111.

lub zbiorowej samoobrony, uznanego na mocy artykułu 51 Karty Narodów Zjednoczonych, udzieli pomocy Stronie lub Stronom napadniętym, podejmując niezwłocznie, samodzielnie, jak i w porozumieniu z innymi Stronami, działania jakie uzna za konieczne, łącznie z użyciem siły zbrojnej, w celu przywrócenia i utrzymania bezpieczeństwa obszaru północnoatlantyckiego”.

Oczekiwania Polski względem Sojuszu pozostają mniej więcej niezmiennie od momentu wstąpienia do jego struktur. Po pierwsze, niezwykle istotna jest kwestia wiarygodności i zacieśniania współpracy z innymi członkami NATO. Po drugie, kluczowy jest wątek zwiększania zdolności obronnych wojsk układu<sup>27</sup>. Dlatego też, od samego początku członkostwa w Sojuszu, działania Polski skupiają się w dużej mierze na rozszerzaniu granicy NATO na wschód, w szczególności poprzez dążenie do włączenia Ukrainy do struktur Sojuszu<sup>28</sup>. Ponadto, zawsze ważne było zacieśnianie stosunków ze Stanami Zjednoczonymi. Z Polskiej perspektywy, szczególnie istotne wydaje się właśnie wzmocnienie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi, które w opinii polskiej dyplomacji powinny wykazywać większe zainteresowanie sprawami europejskimi i bardzo blisko współpracować z krajami Europy. Zgodnie z opinią ekspertów z Wielkiej Brytanii, Niemiec i Polski, w okresie członkostwa w NATO Polska powinna również:

- korzystać z członkostwa jako gwarancji bezpieczeństwa,
- zmierzać do uzyskania roli najważniejszego członka NATO w regionie Europy Środkowo-Wschodniej,
- być łącznikiem pomiędzy Europą Zachodnią a Wschodnią,
- dążyć do uznania przynależności do grupy państw Zachodu,
- oraz cały czas zwiększać swoje znaczenie w strukturach organizacji<sup>29</sup>.

Doskonałym przykładem korzyści płynących z obecności sił NATO w Polsce jest współpraca Polski ze Stanami Zjednoczonymi, m.in. w postaci ćwiczeń lotniczych i spadochronowych odbywające się w Łasku i Powidzu, gdzie przebywa pododdział Sił Powietrznych USA

---

<sup>27</sup>T. Krzywda, *op. cit.*, str. 93.

<sup>28</sup>Ł. Jureńczyk, *op. cit.*, str. 169.

<sup>29</sup>*Ibidem*, str. 171.

Aviation Detachment, dysponujący samolotami F-16 i C-130<sup>30</sup>. Obecnie, w Polsce przebywa około 5000 żołnierzy NATO. Są to jednostki obecne w wielu polskich miastach, na terytorium całego kraju. W ich skład wchodzi:

- Brygadowa Grupa Bojowa: Żagań, Świątoszów, Skwierzyna, Bolesławiec, Drawsko Pomorskie i Toruń,
- Rotacyjny Komponent Logistyczno-Lotniczy w Powidzu,
- Wzmocniona Wysunięta Obecność w Orzyszu,
- Pododdział Lotniczy w Łasku,
- Centrum Dowodzenia Dywizji w Poznaniu,
- Wielonarodowy Korpus Północ-Wschód w Szczecinie,
- oraz Wielonarodowa Dywizja Północny Wschód w Elblągu<sup>31</sup>.

Obecność NATO w Polsce nie ogranicza się jedynie do obecności militarnej. W kraju znajdują się również istotne placówki Sojuszu, jak np. Centrum Szkolenia Sił Połączonych i Centrum Eksperckie NATO ds. Policji Wojskowej w Bydgoszczy czy Centrum Eksperckie ds. Kontrwywiadu w Krakowie. Niemniej jednak, cały czas utrzymuje się znaczna dysproporcja w rozlokowaniu kluczowych instytucji NATO na rzecz „starych” państw członkowskich i w żadnym z państw Europy Środkowo-Wschodniej nie ulokowano ani jednego z 11 najważniejszych dowództw Sojuszu Północnoatlantyckiego<sup>32</sup>. Bez wątpienia, większa ilość obiektów i organów NATO ulokowanych na terytorium Polski, w znacznym stopniu wpłynęłaby na znaczenie kraju w strukturze organizacji.

Polska podejmowała również starania o zwiększenie swojej roli w Sojuszu poprzez propozycję złożoną w trakcie praskiego szczytu NATO w 2002 roku, aby Wojska Specjalne NATO stały się „polską specjalnością”<sup>33</sup>. Pod koniec 2013 roku, Polska osiągnęła status państwa

---

<sup>30</sup>Ministerstwo Obrony Narodowej, *op. cit.*, str. 35.

<sup>31</sup>Strona internetowa Polskiego Radia,

<https://polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2275925,Sily-NATO-Zobacz-gdzie-i-jakie-jednostki-stacjonuja-w-Polsce>, „Siły NATO. Gdzie i jakie jednostki stacjonują w Polsce”, dostęp 26.05.2019.

<sup>32</sup>Ł. Jureńczyk, *op. cit.*, str. 176.

<sup>33</sup>J. Dereń, *Osiągnięcie zdolności operacyjnych przez Dowództwo Wojsk Specjalnych(DWS) w kontekście realizacji celów politycznych określonych w Strategii Bezpieczeństwa RP*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 5, 2010/2011, str. 200.

ramowego w dziedzinie operacji specjalnych, co równoznaczne jest ze zdolnością do dostarczenia Komponentu Operacji Specjalnych i dowodzenia operacjami sił specjalnych NATO. Od tego czasu, Polska dowodziła siłami specjalnymi (w 2015 roku) i siłami obrony przed bronią masowego rażenia (w 2016 roku)<sup>34</sup>. Deklaracja specjalizacji polskiego udziału w strukturach NATO w postaci sił specjalnych doczekała się nawet zapisu w Programie Rozwoju Sił Zbrojnych RP w latach 2007 - 2012, jednakże działania te nie doprowadziły do ulokowania ośrodka szkolenia sił specjalnych NATO na terenie naszego kraju.

W dniach 8-9 lipca 2016 roku, w Warszawie odbył się Szczyt NATO, na którym zebrali się najważniejsi przedstawiciele państw członkowskich Sojuszu. W opinii wielu ekspertów, Szczyt ten był jednym z najbardziej przełomowych spotkań w historii NATO<sup>35</sup>. Efektem Szczytu w Warszawie była niezwykle istotna dla Polski decyzja o wzmocnieniu wschodniej flanki Sojuszu Północnoatlantyckiego poprzez rozmieszczenie tam wojsk sojuszniczych w postaci stałej rotacyjnej obecności wojskowej<sup>36</sup>. Z kolei, po Szczycie NATO, w Polsce rozlokowano wielonarodową grupę bojową NATO, amerykańską Pancerną Brygadową Grupę Bojową i Elementu Dowodzenia Misji<sup>37</sup>. Ponadto, ustanowiono jedno z czterech dowództw dywizji odpowiedzialnych za Wzmocnioną Wysuniętą Obecność<sup>38</sup>. W kwestii rosyjskiej agresji zdecydowano się na prowadzenie dialogu oraz wzmacnianie możliwości obronnych państw sąsiedzkich NATO<sup>39</sup>. Co więcej, szczyt NATO w Warszawie podkreślił zaufanie i chęć współpracy z państwami leżącymi w rejonie, a w szczególności z Finlandią, Szwecją, Ukrainą i Gruzją<sup>40</sup>. Z kolei, we wrześniu 2018 roku, również w Warszawie odbyło się spotkanie Komitetu Wojskowego

---

<sup>34</sup>Ministerstwo Obrony Narodowej, *op. cit.*, str. 38.

<sup>35</sup>P. Pietrzak, P. Soloch, *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, Bezpieczeństwo Narodowe 2016/I–IV, str. 15.

<sup>36</sup>*Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie*, Bezpieczeństwo Narodowe 2016/I–IV, str. 214.

<sup>37</sup>Ministerstwo Obrony Narodowej, *op. cit.*, str. 91.

<sup>38</sup>P. Pietrzak, P. Soloch, *op. cit.*, str. 23.

<sup>39</sup>Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/polityka\\_zagraniczna/szczyt\\_nato\\_2016/podsumowanie\\_dwoch\\_dni\\_szczytu\\_nato\\_w\\_warszawie](https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/podsumowanie_dwoch_dni_szczytu_nato_w_warszawie), „Podsumowanie dwóch dni Szczytu NATO w Warszawie”, dostęp 27.05.2019.

<sup>40</sup>P. Pietrzak, P. Soloch, *op. cit.*, str. 29.

NATO, w którym uczestniczyło 29 szefów obrony państw członkowskich Sojuszu. Tematem posiedzenia były kwestie bezpieczeństwa i odpowiedzialności NATO<sup>41</sup>.

Znaczenie Polski w Sojuszu zależy również od reprezentacji w poszczególnych jego organach. Obecnie, Polska posiada przedstawicieli we wszystkich instytucjach NATO. Szczególnie ważne w tej kwestii jest stałe przedstawicielstwo w Radzie Północnoatlantyckiej, które umożliwia wpływanie na najważniejsze decyzje podejmowane przez NATO. Dążąc do zwiększenia roli Polski w strukturach Sojuszu, niezbędne będzie zwiększenie liczby najważniejszych stanowisk wybieralnych z strukturach NATO obsadzonych przez Polaków. Do tej pory, najwyższą funkcję sprawował Adam Kobieracki, który w latach 2003-2007 piastował stanowisko jednego z pięciu stanowisk drugiego zastępcy sekretarza generalnego NATO<sup>42</sup>. Aby zapewnić większą obecność Polaków na wysokich stanowiskach w strukturach Sojuszu, przyszłe kandydatury muszą być poparte odpowiednią promocją oraz stanowczym poparciem sojuszników.

#### **IV. Perspektywy Polski i NATO**

W wyniku dołączenia do najbardziej wiarygodnego sojuszu międzynarodowego, Polska zyskała uznanie na arenie międzynarodowej i poprawiła swoją pozycję, jako wiarygodny partner do rozmów i interesów<sup>43</sup>. W kwestii kierunku, w którym powinno rozwijać się NATO, niektórzy polscy eksperci postulują:

- rewizję stosunków i umów międzynarodowych zawartych z Rosją,
- wzmocnienie wschodniej granicy NATO,
- zwiększenie wydatków na obronność,
- zwiększenie potencjału kontrwywiadowczego,
- większą częstotliwość wspólnych ćwiczeń,

---

<sup>41</sup>Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, [https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/spotkanie\\_komitetu\\_wojskowego\\_nato\\_w\\_formacie\\_szefow\\_sztabu\\_w\\_warszawie\\_28\\_30\\_wrzesnia\\_br](https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/spotkanie_komitetu_wojskowego_nato_w_formacie_szefow_sztabu_w_warszawie_28_30_wrzesnia_br), „Spotkanie Komitetu Wojskowego NATO w formacie Szefów Sztabu w Warszawie 28-30 września br.”, dostęp 19.05.2019.

<sup>42</sup>Ł. Jureńczyk, *op. cit.*, str. 174.

<sup>43</sup>*Ibidem*, str. 169.

- bardziej równomierne rozmieszczenie infrastruktury NATO w państwach członkowskich,
- intensyfikację prac nad cyberobronnością,
- oraz wyraźne określenie kompetencji NATO oraz Unii Europejskiej w kwestii obronności<sup>44</sup>.

Jednakże, przez sojuszem stoją wielkie wyzwania. Po pierwsze, nieustannie powiększa się różnica pomiędzy Stanami Zjednoczonymi, a europejskimi członkami NATO w kwestii zaangażowania w działania organizacji oraz wydatków na obronność. Stany Zjednoczone postrzegają bezpieczeństwo zapewniane przez NATO przez pryzmat wojskowy, podczas gdy państwa europejskie skupiają się głównie na kwestiach bezpieczeństwa cywilnego<sup>45</sup>. Podczas gdy, Stany Zjednoczone na obronność przeznaczają aż 3,39% PKB, większość europejskich członków NATO ledwo przekracza 1%<sup>46</sup>. Może to wynikać z faktu, iż państwa Zachodniej Europy przestały wierzyć, aby prawdopodobny był wybuchu konfliktu, który mógłby dotknąć je bezpośrednio. Z kolei, państwa Europy Środkowej, w tym Polska, cały czas poważnie traktują potencjalne zagrożenie ze strony Rosji, tym bardziej w obliczu niedawnych wydarzeń na Ukrainie.

W szczególności Prezydent Stanów Zjednoczonych Donald Trump, wyraża poważne zaniepokojenie dysproporcjami pomiędzy wydatkami w ramach NATO pomiędzy USA a krajami Europy Zachodniej i domaga się znacznego zwiększenia wydatków przez pozostałych członków Sojuszu, w przyszłości nawet do 4% PKB<sup>47</sup>. Co więcej, ewentualną pomoc w ramach art. 5 Traktatu, uzależnił od oceny wykonywania zobowiązań względem NATO przez potencjalnie zaatakowanego członka Sojuszu. Niektóre z państw europejskich,

---

<sup>44</sup>Strona internetowa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5423,BBN-o-NATO-po-zakonczeniu-operacji-w-Afganistanie.html>, „BBN o NATO po zakończeniu operacji w Afganistanie”, dostęp 28.05.2019.

<sup>45</sup>*Ibidem*, str. 163.

<sup>46</sup> *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*, NATO Public Diplomacy Division, 10 czerwca 2018.

<sup>47</sup>Strona internetowa Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/polityka/nato-donald-trump-chce-wiecej-pieniedzy-na-obronnosc/7rtn2tt>, „Donald Trump: Stany Zjednoczone płacą za dużo na NATO”, dostęp 22.05.2019.

w obliczu takiego stanowiska Stanów Zjednoczonych zaczynają poszukiwać alternatywy dla NATO, głównie w postaci zwiększonej współpracy obronnej w ramach Unii Europejskiej. Następuje zacieśnienie relacji pomiędzy NATO a Unią Europejską. Dnia 10 lipca 2018 roku, obie organizacje podpisały Wspólną deklarację o współpracy UE-NATO. Zgodnie z nią, nastąpić ma koncentracja działań na obszarach takich jak: mobilność wojskowa, cyberbezpieczeństwo, zagrożenia hybrydowe, walka z terroryzmem, a także kwestia kobiet i ich bezpieczeństwa<sup>48</sup>.

Warto w tym miejscu zadać pytanie – czy rozwiązanie NATO jest w ogóle możliwe? Zakładając taki scenariusz, rozważyć należy potencjalne jego skutki. Po pierwsze, wywołałoby to całkowite naruszenie światowych fundamentów i gwarancji bezpieczeństwa, kształtowanych z pomocą NATO przez dekady. Ponadto, nie istnieje obecnie organizacja, która mogłaby zastąpić Sojusz Północnoatlantycki w jego działaniach i udzielić podobnych gwarancji bezpieczeństwa, jak również zając się kwestią konfliktów zbrojnych w najbardziej niespokojnych zakątkach świata<sup>49</sup>. Jednakże, z perspektywy Polski, najbardziej istotnym skutkiem rozwiązania NATO byłoby potencjalne zagrożenie ze strony Rosji, która w takiej sytuacji mogłaby nadużywać swojej siły na arenie międzynarodowej, a co mogłoby wiązać się z niebezpieczeństwem ponownego podzielenia świata na dwie strefy wpływów<sup>50</sup>.

Polska już od momentu dołączenia do struktur NATO była gorącym zwolennikiem jak największego zaangażowania Stanów Zjednoczonych w kwestię stabilizacji bezpieczeństwa w Europie. Dlatego też, możliwe wycofanie się Stanów Zjednoczonych, mogłoby narazić polskie bezpieczeństwo i doprowadzić do konieczności przemyślenia innego kierunku polityki obronnej w przyszłości. Z polskiego punktu widzenia, absolutnie kluczowe będzie więc potwierdzenie gwarancji wynikających z art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Obecnie, Stany Zjednoczone wycofują swoją uwagę z Europy, kierując się bardziej

---

<sup>48</sup> Strona internetowa Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/>, „Unijna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony”, dostęp 22.05.2019.

<sup>49</sup>T. Krzywda, *op. cit.*, str. 95.

<sup>50</sup>*Ibidem*.

w stronę państw Azji i Pacyfiku<sup>51</sup>. Niestety, tylko wtedy, gdy europejscy członkowie Sojuszu będą uznawani za równorzędnego partnera, będą mogli na równych prawach ze Stanami Zjednoczonymi kierować polityką Sojuszu<sup>52</sup>. Niemniej jednak, wydaje się, iż rozpad Sojuszu w wyniku działań amerykańskiej administracji jest mało prawdopodobny, ponieważ w znacznym stopniu uderzyłoby to w wiarygodność Stanów Zjednoczonych na arenie międzynarodowej, a także naruszyłoby stały porządek świata, obecnie utrzymywany przez NATO<sup>53</sup>.

## **Zakończenie**

Od momentu wyjścia spod wpływów Związku Radzieckiego, Polska poszukiwała gwarancji stabilności i bezpieczeństwa na poziomie międzynarodowym. Oczywistym krokiem w tym kierunku było dołączenie do struktur Sojuszu Północnoatlantyckiego. Dzięki przyłączeniu do NATO, Polska stała się częścią potężnej organizacji międzynarodowej o charakterze wojskowym, która mogła takie gwarancje zapewnić. Ponadto, kraj symbolicznie dołączył do grona państw Zachodnich i stał się poważanym partnerem na poziomie międzynarodowym. Kolejnym ważnym krokiem w kierunku stabilności były starania o zwiększenie roli w NATO oraz zacieśnianie współpracy z sojusznikami, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi. Pomimo braku możliwości konkurowania z największymi gospodarkami świata, Polska stara się jak najlepiej wywiązywać z zobowiązań przyjętych w momencie podpisania Paktu Północnoatlantyckiego, utrzymując wydatki na obronność w okolicach zalecanego 2% PKB oraz brała bardzo aktywny udział w większości misji pokojowych NATO. Szczególnie ważne było budowanie relacji ze Stanami Zjednoczonymi, podczas misji w Afganistanie oraz w Iraku. Ponadto, Polska próbuje wzmocnić swoją pozycję w Sojuszu na wiele innych sposobów, m.in. starając się o ulokowanie sił oraz instytucji NATO na terenie kraju czy

---

<sup>51</sup>Strona internetowa Polityka,

<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1780900,1,usa-oddalaja-sie-od-europy.read>, „USA oddalają się od Europy”, dostęp 24.05.2019.

<sup>52</sup>Ł. Jureńczyk, *op. cit.*, str. 164.

<sup>53</sup>Strona internetowa Gazeta Prawna.pl,

<https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1295552,co-dalej-z-nato-czy-przyszlosc-sojuszu-jest-zagrozona.html>, „Czy przyszłość NATO jest zagrożona? Trump, Erdogan i Putin mogą doprowadzić do zerwania sojuszu”, dostęp 24.05.2019.

przedstawiając polskie kandydatury na najwyższe stanowiska w organizacji.

Jednakże, pomimo intensywnych działań w kierunku wzmocnienia swojej pozycji, Polska w dalszym ciągu nie jest jednym z kluczowych członków NATO, pozostając jedynie liderem państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej. Bez wątpienia, rola Polski w strukturach Sojuszu Północnoatlantyckiego powinna być dużo bardziej znacząca, chociażby ze względu na strategiczne położenie na wschodniej flance NATO oraz dotrzymanie zobowiązania w kwestii wydatków na obronność - jako jeden z nielicznych członków Sojuszu. Co więcej, duże znaczenie dla przyszłości Polski w NATO może mieć właśnie stosunek innych państw do procenta PKB przeznaczanego na wydatki militarne, ponieważ dalsze niewywiązywanie się z tego zobowiązania, może doprowadzić do zmniejszenia zaangażowania Stanów Zjednoczonych w kwestie obronności w Europie, co bez wątpienia negatywnie odbiłoby się na gwarancjach bezpieczeństwa zapewnianych przez NATO. Pomimo sporego zaangażowania i większych bądź mniejszych sukcesów, przed Polską jeszcze długa droga w kierunku odgrywania poważniejszej roli w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.

## **Bibliografia Literatura**

*Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*, NATO Public Diplomacy Division, 10 czerwca 2018,

*Deklaracja końcowa szczytu NATO w Warszawie*, Bezpieczeństwo Narodowe 2016/I-IV,

Dereń J., *Osiągnięcie zdolności operacyjnych przez Dowództwo Wojsk Specjalnych(DWS) w kontekście realizacji celów politycznych określonych w Strategii Bezpieczeństwa RP*, Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 5, 2010/2011,

Jureńczyk Ł., *Polska w Sojuszu Północnoatlantyckim -Wojsko Polskie w operacjach reagowania kryzysowego NATO*, Bydgoszcz 2016,

Krzywda T., *Polish way to NATO – 15 years i NATO, where are we?*, [w:] *15 Years of Polish membership in NATO – Experiences & Future Challenges*, red. M. Matyasik, Kraków 2015,

Michnik W., *Poland's Role in NATO and the Transformation of the Transatlantic Security*, [w:] *15 Years of Polish membership in NATO – Experiences & Future Challenges*, red. M. Matyasik, Kraków 2015,

Ministerstwo Obrony Narodowej, *Polska 1999-2019 20 lat w NATO*, Warszawa 2019,

Pietrzak P., Soloch P., *Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, Bezpieczeństwo Narodowe nr 2016/I–IV.

### **Akty prawne**

Traktat Północnoatlantycki sporządzony w Waszyngtonie dnia 4 kwietnia 1949 r. (Dz.U.2000.87.970).

### **Źródła internetowe**

Strona internetowa Biura Bezpieczeństwa Narodowego, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/5423,BBN-o-NATO-po-zakonczeniu-operacji-w-Afganistanie.html>, „BBN o NATO po zakończeniu operacji w Afganistanie”, dostęp 28.05.2019,

Strona internetowa Business Insider, <https://businessinsider.com.pl/polityka/nato-donald-trump-chce-wiecej-pieniedzy-na-obronnosc/7rtn2tt>, „Donald Trump: Stany Zjednoczone płacą za dużo na NATO”, dostęp 22.05.2019,

Strona internetowa Defence24, <https://www.defence24.pl/polski-budzet-obronny-wedlug-nato205-proc-pkb-w-2018-r-i-189-proc-pkb-w-2017-r-analiza>, „Polski budżet obronny według NATO – 2,05 proc. PKB w 2018 r. i 1,89 proc. PKB w 2017 r.”, dostęp 29.05.2019,

Strona internetowa Gazeta Prawna.pl, <https://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1295552,co-dalej-z-nato-czy-przyszlosc-sojuszu-jest-zagrozona.html>, „Czy przyszłość NATO jest zagrożona? Trump, Erdogan i Putin mogą doprowadzić do zerwania sojuszu”, dostęp 24.05.2019,

Strona internetowa Ministerstwa Obrony Narodowej, <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/resolute-support>, „Resolute Support”, dostęp 25.05.2019,

Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, [https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/spotkanie\\_komitetu\\_wojskowego\\_nato\\_w\\_formacie\\_szefow\\_sztabu\\_w\\_warszawie\\_28\\_30\\_wrzesnia\\_br](https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/spotkanie_komitetu_wojskowego_nato_w_formacie_szefow_sztabu_w_warszawie_28_30_wrzesnia_br), „Spotkanie Komitetu Wojskowego NATO w formacie Szefów Sztabu w Warszawie 28-30 września br.”, dostęp 19.05.2019,

Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP,  
[https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polityka\\_bezpieczenstwa/titul\\_stronyszczyt\\_natow\\_newport](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/titul_stronyszczyt_natow_newport), „Szczyt NATO w Newport”, dostęp 29.05.2019,

Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP,  
[https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/szczyt\\_nato\\_2016/nato/historia\\_nato/](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/nato/historia_nato/), „Historia NATO”, dostęp 26.05.2019,

Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych,  
[https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz\\_pl/polityka\\_zagraniczna/szczyt\\_nato\\_2016/podsumowanie\\_dwoch\\_dni\\_szczytu\\_nato\\_w\\_warszawie](https://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/polityka_zagraniczna/szczyt_nato_2016/podsumowanie_dwoch_dni_szczytu_nato_w_warszawie), „Podsumowanie dwóch dni Szczytu NATO w Warszawie”, dostęp 27.05.2019,

Strona internetowa NATO, [https://www.nato.int/nato-welcome/index\\_pl.html](https://www.nato.int/nato-welcome/index_pl.html), „Czym jest NATO?”, dostęp 22.05.2019,

Strona internetowa Polityka,  
<https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1780900,1,usa-oddalaja-sie-od-euroпы.read>, „USA oddalają się od Europy”, dostęp 24.05.2019,

Strona internetowa Polska Zbrojna,  
<http://www.polska-zbrojna.pl/home/articleshow/15079?t=O-korzysciach-z-misji-w-Afganistanie>, „O korzyściach z misji w Afganistanie”, dostęp 26.05.2019,

Strona internetowa Polskiego Radia,  
<https://polskieradio24.pl/5/1222/Artykul/2275925,Sily-NATO-Zobacz-gdzie-i-jakie-jednostki-stacjonuja-w-Polsce>, „Siły NATO. Gdzie i jakie jednostki stacjonują w Polsce”, dostęp 26.05.2019,

Strona internetowa Przeglądu NATO,  
<https://www.nato.int/docu/review/2019/Also-in-2019/nato-at-70-an-opportunity-to-recalibrate/PL/index.htm>, „70. rocznica NATO – szansa na nowe „wzorcowanie”, dostęp 28.05.2019,

Strona internetowa Rady Europejskiej i Rady Unii Europejskiej,  
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/defence-security/>, „Unijna współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony”, dostęp 22.05.2019,

Strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO,  
[https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska\\_w\\_nato/polska\\_w\\_operacjach\\_nato/](https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska_w_nato/polska_w_operacjach_nato/), „Polska w misjach i operacjach NATO”, dostęp 25.05.2019,

Strona internetowa Stałego Przedstawicielstwa RP przy NATO,  
[https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska\\_w\\_nato/polska\\_w\\_operacjach\\_nato/misja\\_w\\_kosowie\\_nato\\_s\\_kosovo\\_force](https://brukselanato.msz.gov.pl/pl/polska_w_nato/polska_w_operacjach_nato/misja_w_kosowie_nato_s_kosovo_force), „Misja KFOR w Kosowie”, dostęp 30.05.2019.

**Nikoleta Musiał**

ORCID: 0000-0002-4016-5403

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

## **Polska na Nowym Jedwabnym Szlaku**

*Poland on the New Silk Road*

### **Abstrakt**

Historia Jedwabnego Szlaku zaczyna się w 130 roku p.n.e. Szlak miał za zadanie połączyć Chiny z Bliskim Wschodem oraz Europą. W związku z wysokimi kosztami transportu oraz stosunkowo niskim poziomem bezpieczeństwa, handel dalekosiężny był znacznie utrudniony. Za sprawą władcy z Azji, Tamerlana, wprowadzono bardzo surowe kary za napaść na handlarzy oraz wysokie odszkodowania dla kupców, dzięki czemu handel na Jedwabnym Szlaku mógł się rozwijać. W 2013 roku Xi Jinping, przewodniczący Chińskiej Republiki Ludowej, przedstawił koncepcję stworzenia Nowego Jedwabnego Szlaku. Głównym celem koncepcji jest kształtowanie stosunków międzynarodowych oraz współpracy z zakresu handlu oraz inwestycji. Ze względu na położenie geograficzne Polski, staje się ona kluczowym elementem całej strategii. Jednak nawiązywanie ścisłych relacji z państwem tak potężnym jak Chiny może mieć poważne konsekwencje przede wszystkim dla krajów relatywnie mniejszych oraz słabszych geopolitycznie.

### **Słowa kluczowe:**

Jedwabny Szlak, Nowy Jedwabny Szlak, Polska

### **Abstract**

The history of the Silk Road dates back to 130 BC. Its task was to connect China and Middle East with Europe. Due to high transportation costs and relatively low level of security, long-distance trade was very difficult. Thanks to the ruler from Asia, Tamerlane, very severe penalties were imposed for the assault on traders and high compensation for merchants was introduced. Because of that, the trade could develop. In 2013, Xi Jinping, chairman of the Republic of China, presented the

brand-new concept of creating a New Silk Road. The main goal of the concept is to shape international relations and cooperation between countries. Due to the geographical location of Poland, it may become a key element of the whole strategy. However, establishing close relations with a country as powerful as China may have serious consequences, especially for relatively smaller and geopolitically weaker countries.

**Key words:**

Silk Road, New Silk Road, Poland

## 1. Historia Jedwabnego Szlaku

Jedwabny Szlak był w starożytności siecią szlaków handlowych ustanowionych podczas panowania chińskiej dynastii Han. Łączył on Chiny z Bliskim Wschodem oraz Europą. Trasa miała długość około 8 tysięcy kilometrów i wykorzystywana była od 130 roku p.n.e. aż do 1453 roku n.e., kiedy to za sprawą Imperium Otomańskiego szlak został zamknięty. Po ponownym otwarciu funkcjonował do XVIII wieku. Marco Polo, odkrywca z Europy z przełomu XIII i XIV wieku, w swoim dziele przedstawił dokładny opis Jedwabnego Szlaku sporządzony podczas podróży tymi szlakami handlowymi. Jednak dopiero w 1877 roku niemiecki geograf oraz podróżnik Ferdinand von Richthofen zaczął posługiwać się nazwą Jedwabna Droga – *Seidenstrasse* – i Jedwabne Trasy – *Seidenstrassen* – w odniesieniu do Jedwabnego Szlaku<sup>1</sup>.

Wysokie koszty transportu na długich dystansach oraz stosunkowy brak bezpieczeństwa powodowały, że dalekosiężny handel nie był rozpowszechniony. W związku z systemem podatkowym pod kontrolą władcy Tamerlana, wprowadzono bardzo surowe prawa, które miały na celu chronić wszystkich kupców. Każda prowincja, na której terenie ograbiono kupca, zobowiązana była do zrekompensowania strat podwójnie, a także do wypłacenia władcy kary o wartości pięciokrotnie wyższej niż wartość strat, które poniósł kupiec. Kupcy eskortowani byli przez straż i przemieszczali się etapami. Większość nabytego wcześniej towaru starali sprzedawać się w czasie podróży oraz jednocześnie nabywać inne towary po okazjnych cenach. Funkcjonowała wtedy wymiana towar za towar, współcześnie nazywana barterem. Jedwabny

---

<sup>1</sup> J. J. Mark, *Silk Road*, [https://www.ancient.eu/Silk\\_Road/](https://www.ancient.eu/Silk_Road/), dostęp: 11/05/2019.

Szlak, pomimo niebezpieczeństw i wysokich kosztów tranzytowych oraz łapówek, zapewniał kupcom wysoki zysk z handlu<sup>2</sup>. Ponadto, aby zapewnić ochronę Szlaku, zdecydowano o rozszerzeniu Wielkiego Chińskiego Muru<sup>3</sup>. Z Zachodu na Wschód głównie transportowało się konie, siodła, winorośl oraz winogrona, futra i skóry zwierząt, owoce, szklane wyroby, koce wełniane i dywany, złoto i srebro oraz wielbłądy, a nawet broń i niewolnice. Towary transportowane ze Wschodu na Zachód obejmowały głównie jedwab, herbatę, barwniki, szlachetne kamienie, porcelanę, przyprawy (np.: cynamon i imbir), perfumy, ryż oraz proch strzelniczy<sup>4</sup>. Handel odegrał bardzo znaczącą rolę w rozwoju Chin, Korei, Japonii, subkontynentu indyjskiego, Iranu (Persji), Europy oraz Afryki i Arabii wpływając na stosunki polityczne, kulturowe oraz gospodarcze między tymi cywilizacjami<sup>5</sup>.

Pierwotnie Jedwabny Szlak został otwarty za panowania cesarza Wu z dynastii Han<sup>6</sup>. Jednak to dopiero za panowania dynastii Tang, Jedwabny Szlak osiągnął swój złoty wiek, kiedy kupcy perscy i sogdyjscy odnosili korzyści wynikające z handlu pomiędzy Wschodem i Zachodem. Imperium Chińskie było otwarte na nowe kultury, co czyniło je kosmopolityczne w miejskich ośrodkach. Oprócz lądowych szlaków handlowych, dynastia Tang doprowadziła do rozwinięcia morskiego Jedwabnego Szlaku, co bez wątpienia było miało znaczący wpływ na dalszy rozwój handlu<sup>7</sup>. Przez kolejne stulecia na Jedwabnym Szlaku dochodziło do spotkań wielu kultur, nacji oraz tradycji, czego skutkiem były nieporozumienia oraz nieustanne próby dominacji na tym terenie. Dopiero około XIII i XIV wieku ekspansja Mongołów na kontynencie azjatyckim wpłynęła na stabilność polityczną. Zapewniło to również koniec dominacji islamskiego kalifatu w obrębie światowego

---

<sup>2</sup> J. Pałkiewicz, *Mity i realia Jedwabnego Szlaku*, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-historii/309079873-Mity-i-realia-Jedwabnego-Szlaku.html>, dostęp: 11/05/2019.

<sup>3</sup> L. Xinru, *The Silk Road in World History*, Oxford University Press, Nowy Jork 2010, s. 11.

<sup>4</sup> J. J. Mark, *Silk...*, *op. cit.*

<sup>5</sup> J. Bentley, *Old World Encounters: Cross-Cultural Contacts and Exchanges in Pre-Modern Times*, Oxford University Press, Nowy Jork 1993, s. 32.

<sup>6</sup> D. Twitchett, M. Loewe, *Cambridge History of China: Volume I: the Ch'in and Han Empires, 221 B.C. – A.D. 220*, Cambridge University Press, Cambridge 1986, s. 545-607.

<sup>7</sup> G. Sun, *History of Navigation in Ancient China*, Ocean Press, Pekin 1989, s. 115.

handlu. Dodatkowo, Mongołowie prowadzili koczowniczy tryb życia, aby kontrolować szlaki handlowe<sup>8</sup>.

Uważa się, że Czarna Śmierć, która panowała w Europie od lat czterdziestych XIII wieku, mogła rozprzestrzenić się z Azji wzdłuż szlaków handlowych w czasie panowania imperium Mongolskiego<sup>9</sup>. Podobnie jak wiele innych epidemii, istnieją dowody na to, że pochodziły one z Azji Środkowej, a szlaki handlowe wspierały ich rozprzestrzenianie się<sup>10</sup>. Wraz z powstawaniem nowych państw regionalnych oraz ze spadkiem władzy nomadów, w pewnym stopniu spowodowanym Czarną Śmiercią oraz rozprzestrzenianiem się osiadłych cywilizacji, które wyposażone były w proch strzelniczy, nastąpił upadek Imperium Mongolskiego<sup>11</sup>. Handel na Jedwabnym Szlaku rozwijał się do lat dwudziestych XVIII wieku. Został on ostatecznie zakłócony przez upadek Imperium Safawidów po zamordowaniu Tahmaspa II, ówczesnego Szacha Persji, oraz jego syna<sup>12</sup>.

## 2. Nowy Jedwabny Szlak

Jesienią 2013 roku Xi Jinping, przewodniczący Chińskiej Republiki Ludowej, przedstawił koncepcję stworzenia Nowego Jedwabnego Szlaku, podczas swojej wizyty w Kazachstanie. W 2013 roku została również przedstawiona w Indonezji inicjatywa Morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku. Koncepcja zakładająca odnowienie Jedwabnego Szlaku głoszona jest pod hasłem „jeden pas i jeden szlak”. W 2014 roku idea zyskiwała popularność i stała się znaczącym elementem polityki zagranicznej Chin. Koncepcja przez większość roku nie zakładała instytucjonalizacji działań<sup>13</sup>. Poza budową infrastruktury,

---

<sup>8</sup> L. Xinru, *The Silk...*, *op. cit.*, s. 109.

<sup>9</sup> J. N. Hays, *Epidemics and pandemics: their impacts on human history*, Oxford, California 2005, s. 61.

<sup>10</sup> J. Kelly, *The Great Mortality: An Intimate History of the Black Death, the Most Devastating Plague of All Time*, HarperCollins, Nowy Jork 2005, s. 107.

<sup>11</sup> R. Kurin, *The Silk Road: Connecting People and Cultures*, <https://festival.si.edu/2002/the-silk-road/the-silk-road-connecting-peoples-and-cultures/smithsonian>, dostęp: 17/05/2019.

<sup>12</sup> K. Ceceri, *The Silk Road: Explore the World's Most Famous Trade Route, White River Junction*, VT: Nomad Press, Nowy Jork 2001, s. 111.

<sup>13</sup> M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-10/nowy-jedwabny-szlak-uniwersalne-narzedzie-chinskiej-polityki>, dostęp: 17/05/2019.

władze Chin zakładają również, że budowa Nowego Jedwabnego Szlaku ułatwi kontakty międzyludzkie oraz umożliwi handel i inwestowanie. Morski wariant Jedwabnego Szlaku w znacznym stopniu skupia się na integracji Chin z krajami wchodzącymi w skład Stowarzyszenia Państw Azji Południowo-Wschodniej. Należy również wspomnieć, że sama koncepcja zakładała początkowo tylko integrację krajów bezpośrednio sąsiadujących z Chinami<sup>14</sup>. Pod koniec 2014 roku władze Chińskiej Republiki Ludowej przedstawiły projekt finansowania całego przedsięwzięcia. Zadeklarowano również utworzenie Funduszu Nowego Jedwabnego Szlaku, którego kapitał wynosiłby 40 miliardów dolarów. Swoją pomoc finansową zadeklarował również Azjatycki Bank Inwestycji w Infrastrukturę. Kolejnym źródłem finansowania ma być Fundusz Rozwoju Energetyki, który ma zapewnić wsparcie inwestycji w wysokości 20 miliardów dolarów<sup>15</sup>.

Idea, znana również jako Inicjatywa Pasa i Szlaku, stwarza możliwości współpracy pomiędzy krajami, które mają znajdować się na trasie Szlaku, a także jest to szansa na dalszy rozwój oraz poszerzenie strefy wpływów dla Chin. Nowy Jedwabny Szlak jest projektem, w którym mogą brać udział państwa, regiony oraz instytucje. Głównym celem koncepcji jest kształtowanie stosunków międzynarodowych oraz współpracy z zakresu handlu oraz inwestycji. Dzięki Nowemu Jedwabnemu Szlakowi będzie możliwa również wymiana kulturowa między państwami. Ze względu na położenie geograficzne Polski, staje się ona kluczowym elementem całej strategii stworzenia Nowego Szlaku Jedwabnego, co może być widziane jako ogromna szansa dla kraju na dalszy rozwój, ale również jako zagrożenie dla obecnego ładu gospodarczego w Polsce i całej Europie, a także próba przejścia przez Chiny dominacji handlowej na kontynencie europejskim. Cała koncepcja opiera się na stworzeniu sieci korytarzy transportowych, których zadaniem byłoby połączyć Chin z krajami Unii Europejskiej<sup>16</sup>.

Inicjatywa Chin jest bardzo skomplikowanym oraz trudnym zagadnieniem a cała budowa szlaku potrwa prawdopodobnie wiele dekad. Przede wszystkim podkreślić należy fakt, że naukowcy z Europy mają

---

<sup>14</sup> N. Gopalan, KN, *Nowy Jedwabny Szlak coraz mniej chiński? Źródła finansowania projektów ulegną zmianie*, <https://forsal.pl/artykuly/1406385,nowy-jedwabny-szlak-coraz-mniej-chinski-zrodla-finansowania-projektow-ulegna-zmianie-opinia.html>, dostęp: 17/05/2019.

<sup>15</sup> M. Kaczmarek, *Nowy Jedwabny Szlak: ..., op. cit.*

<sup>16</sup> N. Gopalan, KN, *Nowy Jedwabny..., op. cit.*

trudności ze zrozumieniem decyzji władz Chin w sprawie ponownego otwarcia Jedwabnego Szlaku. Przez setki lat Chińczycy skupiali się na utrzymywaniu swojego terytorium. Posiadanie własnego terenu stało się jednym z priorytetów dla państwa. Jest to jedna z podstawowych różnic między Chinami a państwami europejskimi, które inwestowały w rozwój wypraw na przestrzeni dziejów, których celem było uzyskanie wpływów w oddalonych rejonach świata. Wyprawy wiązały się oczywiście z prestiżem, a także z bogactwem. Łatwo dojść do wniosków, że Nowy Jedwabny Szlak ma na celu obronę granic Chin a nie tylko ekspansję oraz zysk. Kolejną znaczącą różnicą między postrzeganiem świata przez Chińczyków i Europejczyków, jest ustrój polityczny oraz stosunek do demokracji. Chiny reprezentują strukturę hierarchiczną, która posiada znaczną przewagę nad demokracją panującą w Europie. Przede wszystkim jest to stabilność, możliwość szybkiego reagowania władz na bieżące wydarzenia, a także zdolność do podejmowania inicjatyw oraz decyzji z myślą o konsekwencjach długoterminowych, co ma kluczowe znaczenie dla rozwijającego się państwa. Należy również wspomnieć, że 80% kadry zarządzającej ma wykształcenie techniczne. Oznacza to, że Chiny rządzone są przez osoby, które dbają o testowanie oraz wdrażanie nowoczesnych technologii, co jest istotne w przypadku tworzenia Nowego Jedwabnego Szlaku<sup>17</sup>.

### **3. Polska jako kluczowy element na Nowym Jedwabnym Szlaku**

Biorąc pod uwagę strategiczne położenie geograficzne Polski w Europie, staje się ona niezbędnym elementem strategii Chin w projekcie tworzenia Nowego Jedwabnego Szlaku. Od 2013 roku inicjatywa Pasa i Szlaku jest systematycznie realizowana przez Chiny. Jeśli założenia wytyczone przez władze zostaną osiągnięte, oznaczać to będzie przebudowę architektury obecnego międzynarodowego ładu globalnego, wliczając w to system wymiany towarów oraz instytucji z tym związanych<sup>18</sup>. Przez Polskę można poprowadzić najkrótsze handlowe szlaki, których zadaniem byłoby połączenie Europy Wschodniej z Zachodnią, a także Morze Bałtyckie z Morzem Czarnym, Oceanem Adriatyckim i Morzem Śródziemnym. Polska jest łącznikiem wschodu z zachodem a także północy z południem w stronę Morza Czarnego; dalej

---

<sup>17</sup> Zespół Independent Trader, *Jak Nowy Jedwabny Szlak zmieni świat?*, <https://independenttrader.pl/jak-nowy-jedwabny-szlak-zmieni-swiat.html>, dostęp: 17/05/2019.

<sup>18</sup> J. Pałkiewicz, *The New Silk Road*, <https://poland.pl/economy/investments-projects/new-silk-road/>, dostęp: 17/05/2019.

przez Kaukaz, Azję, Afrykę, Kanał Sueski oraz docelowo do Nowego Jedwabnego Szlaku. Polska, jeśli zdecyduje się na rozpoczęcie współpracy z Chinami w związku z inicjatywą Nowego Jedwabnego Szlaku, będzie zmuszona opracować wspólną strategię działania wobec głównych partnerów z Unii Europejskiej, w szczególności biorąc pod uwagę współpracę z Niemcami, które również mają nadzieję na współpracę z Chinami. Spójna strategia współpracy Polski ze Stanami Zjednoczonymi również powinna być zaplanowana, szczególnie w świetle stosunków USA z Chinami. Onshore balancing, amerykańska strategia wobec Europy, która właśnie powstaje, powinna być również odpowiednio monitorowana i kontrolowana. Strategia zakłada wzięcie większej odpowiedzialności za własne bezpieczeństwo, z tylko rotacyjną obecnością wojska, co powadzić ma do wykorzystania zasobów USA do innych celów oraz do zachowania równowagi w Euroazji, szczególnie w trójce USA – Chiny – Rosja<sup>19</sup>.

Prezydent Polski – Andrzej Duda – zadeklarował chęć wzięcia udziału w budowie Nowego Jedwabnego Szlaku. Fakt ten może poprawić stosunki polityczne. Przedsięwzięcie jest również ważne biorąc pod uwagę biznes. Inicjatywna może przyczynić się do wsparcia małych oraz średnich przedsiębiorstw. Polska ma okazję, aby stać się europejskim terminalem. Istnieją jednak pewne problemy dotyczące tranzytu przez Rosję. Aby uniknąć marnowania tej okazji, należy zadbać o stosunki z Rosją. Prezydent Kazachstanu, Nursultan Nazarbajev, zaproponował rozwiązanie, w którym zakłada stworzenie umowy trójstronnej dotyczącej transportu. Problem bez wątpienia wykracza poza Polskę. Powinien być traktowany jako problem dotyczący całej Unii Europejskiej. Rosja nie może być postrzegana wyłącznie jako potencjalny wróg, musi też być również partnerem, który pomaga rozwiązać ważne problemy gospodarcze. Proponując negocjacje Rosji, będzie ona miała szansę aktywnie uczestniczyć w wymianie handlowej zapewnionej przez Nowy Jedwabny Szlak<sup>20</sup>.

W przypadku podjęcia przez Polskę decyzji o współpracy z Chinami, kluczowym elementem będzie opracowanie nowej strategii, która pozwoli dostosować się do sytuacji na arenie międzynarodowej, jednocześnie biorąc pod uwagę możliwości rozwoju państwa, ale także nie zapominając o ostrożnym prowadzeniu polityki zagranicznej, przede

---

<sup>19</sup> Nowa Konfederacja, *Polska na Jedwabnym Szlaku*,

<https://nowakonfederacja.pl/polska-na-jedwabnym-szlaku/>, dostęp: 17/05/2019.

<sup>20</sup> J. Pałkiewicz, *The New Silk...*, *op. cit.*

wszystkim podczas kształtowania się nowego ładu na kontynentach. Powstanie Nowego Jedwabnego Szlaku może mieć wpływ na układ ekonomiczny oraz globalny porządek związany z podziałem pracy, co może być istotne również dla Polski. Systemy, które wynikają z mechanizmów wewnątrzregionalnych i ponadregionalnych utworzone i utrwalone w czasach wielkich odkryć geograficznych i kolonializmu, dotyczą podziału pracy, redystrybucji nadwyżek z wartości pracy oraz eksportów surowców z biednych, często słabo rozwiniętych części świata do krajów rozwiniętych i uprzemysłowionych i mogą ulec zmianie pod wpływem chińskiej inicjatywy<sup>21</sup>. Co ciekawe, Polska nie była częścią poprzedniego Jedwabnego Szlaku. Tym razem ma szansę stać się centralnym punktem Szlaku w Europie<sup>22</sup>.

#### **4. Nowy Jedwabny Szlak – szansa czy zagrożenie dla Polski?**

Utworzenie Nowego Jedwabnego Szlaku jest ogromną szansą dla Polski biorąc pod uwagę rozwój kraju. Polska widziana jest jako miejsce inwestycji logistycznych dla Europy. Przede wszystkim, należy wspomnieć o połączeniach kolejowych z Europą oraz miastami chińskimi (Chongqing, Chengdu, Suzhou). Są one bardzo silnie propagowane przez władze Chin, co prowadzi do prób uruchomienia takich połączeń w każdym dużym mieście w Chinach. Pociągi z Chin do Europy jadące korytarzem zachodnim (przez Kazachstan, Rosję oraz Białoruś) oraz jadące korytarzem północnym (z wykluczeniem Kazachstanu) przejeżdżają przez Polskę. Co więcej, część z nich ma swoje stacje końcowe właśnie w Polsce. Daje to szansę na dodatkowy zysk oraz inwestycje polskim przewoźnikom kolejowym oraz samochodowym. Polska posiada największą i najtańszą flotę ciężarówek w całej Unii Europejskiej. Wiele towarów trafia do Polski pociągami (np.: do Warszawy lub Łodzi), po to, aby później transportować je ciężarówkami do wielu europejskich miast<sup>23</sup>.

Ponadto, podróżowanie Nowym Jedwabnym Szlakiem ma również na celu rozpowszechnienie informacji o historycznym Jedwabnym Szlaku jako międzynarodowym dziedzictwie oraz promowanie jego wpływu na kulturę i rozwój antycznych cywilizacji.

---

<sup>21</sup> Nowa Konfederacja, *Polska na Jedwabnym...*, *op. cit.*

<sup>22</sup> MB, *Chiny tworzą Nowy Jedwabny Szlak. A Polska odegra kluczową rolę?*, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/nowy-jedwabny-szlak-to-ogromna-szansa-dla-polski,545006.html>, dostęp: 17/05/2019.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

W ten sposób można ochronić dziedzictwo kulturowe i promować wymianę kulturową. Jest to ważna część współpracy międzynarodowej i może przyczynić się do promowanie Polski na arenie międzynarodowej. Ta podróż ma również pokazać jak piękna jest Polska i promować kraj jako bramę do Europy, w celu wzmocnienia stosunków gospodarczych między Polską a Chinami<sup>24</sup>.

PKP Cargo, największy logistyczny operator w Polsce oraz drugi co do wielkości w Unii Europejskiej, jest właścicielem wszystkich terminali granicznych w Polsce. Obejmuje to również terminal łączący Polskę i Białoruś. Jest to najbardziej popularne przejście graniczne na Nowym Jedwabnym Szlaku. Obecnie realizowany jest plan rozbudowy, zakładający inwestycję 20 miliardów euro do 2023 roku. Jest to największy plan inwestycyjny w infrastrukturę kolejową w UE. Priorytetem inwestycji stał się ruch wschód – zachód. Realizacja inwestycji jest odpowiedzią na zapotrzebowanie na transport kolejowy na tej trasie. Głównym celem jest przyciągnięcie zainteresowania osób podróżujących z i do Chin. Spekuluje się, że w przyszłości popyt wzrośnie, co przyniesie ogromne zyski i, w konsekwencji, będzie prowadzić do kolejnych inwestycji<sup>25</sup>.

Istnieje również szansa, że w przyszłości pociągami będą transportowane na znaczącą skalę polskie produkty do Chin (głównie żywność), co może w znacznym stopniu wspomóc przemysł spożywczy. Obecnie znaczna większość towarów przywożona jest z Chin do Europy. W większości kontenery jadące z Europy do Chin są puste. Transport kolejowy z Chin do Europy jest opłacalny, ponieważ jest on subsydiowany przez rządy chińskich miast. Dopłacanie do transportu kolejowego wspiera również chiński eksport. W Europie tego typu inicjatywy nie posiadają dotacji<sup>26</sup>.

Na Forum Pasa i Szlaku w Pekinie stawiły się delegacje z całego świata, m. in.: Recep Tayyip Erdogan – prezydent Turcji, Władimir Putin – prezydent Rosji, Viktor Orban – premier Węgier, Paolo Gentiloni – premier Włoch, Narsułan Nazarbajew – prezydent Kazachstanu, Aleksandr Łukaszenka – prezydent Białorusi, Antonio Guterres –

---

<sup>24</sup> J. Pałkiewicz, *The New Silk...*, *op. cit.*

<sup>25</sup> M. van Leijen, *PKP Cargo: New Silk Road is a priority for Poland*, <https://www.railfreight.com/beltandroad/2018/09/20/pkp-cargo-new-silk-road-is-a-priority-for-poland/?gdpr=accept>, dostęp: 17/05/2019.

<sup>26</sup> J. Pałkiewicz, *The New Silk...*, *op. cit.*

sekretarz generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz Matt Pottinger – reprezentant Stanów Zjednoczonych, dorada Białego Domu. W Pekinie nie pojawili się reprezentanci Indii. Indie wyrażają się w sposób bardzo ostrożny oraz krytyczny wobec inicjatywy Chin. Uważają, że państwa, które są znacznie zaangażowane w cały projekt, powinny pamiętać o ogromnym zadłużeniu, którego mogą doświadczyć w razie niepowodzenia inicjatywy<sup>27</sup>.

Przeciwnicy sugerują również, że Polska nie powinna współpracować z Chinami, ponieważ w Chinach nagminnie łamane są prawa człowieka. Polska, jako członek Unii Europejskiej, powinna sprzeciwiać się takim praktykom. Ponadto, sugeruje się, że projekt może być bardzo niebezpieczny dla suwerenności Polski. Ekspansja Chin jest częścią koncepcji porozumienia pomiędzy Europą Zachodnią, Rosją i Chinami. Głównym jej celem jest wyeliminowanie wpływów Stanów Zjednoczonych z obszaru euroazjatyckiego<sup>28</sup>.

## **Podsumowanie**

Inicjatywa Chin jest jednym z najbardziej wymagających oraz skomplikowanych przedsięwzięć ostatnich lat na tak szeroką skalę. Ponowne uruchomienie Jedwabnego Szlaku jest szansą dla wielu państw, ale nie można zapominać o zagrożeniach jakie ze sobą niesie. Bez wątplenia, aktywne uczestnictwo w Nowym Jedwabnym Szlaku może zapewnić Polsce wiele korzyści. Przede wszystkim, jest to szansa na nowe inwestycje, budowę dróg, rozwój transportu kolejowego, a także handlu i eksportu towarów do Chin. Jest to ponadto doskonała okazja na wymianę kulturową, a także promocje Polski na arenie międzynarodowej. Stosunek Polski do udziału w Nowym Jedwabnym Szlaku nie może być jednotorowy. Nie może zwracać uwagi tylko na płynące z inicjatywy korzyści. Należy również zwrócić uwagę na negatywne konsekwencje i zagrożenia. Przede wszystkim, w razie niepowodzenia inicjatywy, Polska będzie posiadać ogromne długi. Istnieje również kwestia łamania praw człowieka przez Chiny. Polska nie powinna być utorzsamiana z tym procederem. Co więcej, nawiązywanie ścisłych relacji z państwem tak

---

<sup>27</sup> Redakcja Tajemnice Świata, *Jedwabny Szlak - Szansa Dla Polski Czy Zagrożenie?*, <https://www.tajemnice-swiata.pl/jedwabny-szlak/>, dostęp: 17/05/2019.

<sup>28</sup> T. Synowiec, Tomasz Synowiec: *Nowy Jedwabny Szlak w kontekście polskiej racji stanu*, <http://geopolityka.net/tomasz-synowiec-nowy-jedwabny-szlak-w-kontekście-polskiej-racji-stanu/>, dostęp: 17/05/2019.

potężnym jak Chiny może mieć poważne konsekwencje przede wszystkich dla krajów relatywnie mniejszych oraz słabszych geopolitycznie. Nie jest jasne, który wybór jest lepszy dla Polski. Uczestnictwo w inicjatywie przynosi potencjalnie lepsze długoterminowe perspektywy gospodarcze, ale jednocześnie jest bardziej ryzykowne. Odstąpienie od współpracy chroni bezpieczeństwo Polski, ale odbiera szanse na poszerzenie perspektyw w przyszłości. Jasne jest jednak, że znaczenie Polski na arenie międzynarodowej rośnie. Ewentualny udział Polski w tworzeniu Nowego Jedwabnego Szlaku powinien zostać przeanalizowany, a same negocjacje w tej sprawie powinny opierać się na rzetelnych informacjach.

## **Bibliografia**

### **Literatura**

Bentley J., *Old World Encounters: Cross-Cultural Contacts and Exchanges in Pre-Modern Times*, Nowy Jork 1993.

Ceceri K., *The Silm Road: Explore the World's Most Famous Trade Route, White River Junction*, Nowy Jork 2001.

Hays J. N., *Epidemics and pandemics: their impacts on human history*, California 2005.

Kelly J., *The Great Mortality: An Intimate History of the Black Death, the Most Devastating Plaque of All Time*, Nowy Jork 2005.

Sun G., *History of Navigation in Ancient China*, Pekin 1989.

Twitchett D., Loewe M., *Cambridge History of China: Volume I: the Ch'in and Han Empires, 221 B.C. – A.D. 220*, Cambridge 1986.

Xinru L., *The Silk Road in World History*, Nowy Jork 2010.

### **Źródła internetowe**

Gopalan N., KN, *Nowy Jedwabny Szlak coraz mniej chiński? Źródła finansowania projektów ulegną zmianie*, <https://forsal.pl/artykuly/1406385,nowy-jedwabny-szlak-coraz-mniej-chinski-zrodla-finansowania-projektow-ulegna-zmianie-opinia.html>, dostęp: 17/05/2019.

Kaczmarek M., *Nowy Jedwabny Szlak: uniwersalne narzędzie chińskiej polityki*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-02-10/nowy-jedwabny-szlak-uniwersalne-narzedzie-chinskiej-polityki>, dostęp: 17/05/2019.

Kurin R., *The Silk Road: Connecting People and Cultures*, <https://festival.si.edu/2002/the-silk-road/the-silk-road-connecting-peoples-and-cultures/smithsonian>, dostęp: 17/05/2019.

Mark J. J., *Silk Road*, [https://www.ancient.eu/Silk\\_Road/](https://www.ancient.eu/Silk_Road/), dostęp: 11/05/2019.

MB, *Chiny tworzą Nowy Jedwabny Szlak. A Polska odegra kluczową rolę?*, <https://tvn24bis.pl/z-kraju,74/nowy-jedwabny-szlak-to-ogromna-szansa-dla-polski,545006.html>, dostęp: 17/05/2019.

Nowa Konfederacja, *Polska na Jedwabnym Szlaku*, <https://nowakonfederacja.pl/polska-na-jedwabnym-szlaku/>, dostęp: 17/05/2019.

Pałkiewicz J., *Mity i realia Jedwabnego Szlaku*, <https://www.rp.pl/Rzecz-o-historii/309079873-Mity-i-realii-Jedwabnego-Szlaku.html>, dostęp: 11/05/2019.

Pałkiewicz J., *The New Silk Road*, <https://poland.pl/economy/investments-projects/new-silk-road/>, dostęp: 17/05/2019.

Redakcja Tajemnice Świata, *Jedwabny Szlak - Szansa Dla Polski Czy Zagrożenie?*, <https://www.tajemnice-swiata.pl/jedwabny-szlak/>, dostęp: 17/05/2019.

Synowiec T., Tomasz Synowiec: *Nowy Jedwabny Szlak w kontekście polskiej racji stanu*, <http://geopolityka.net/tomasz-synowiec-nowy-jedwabny-szlak-w-kontekście-polskiej-racji-stanu/>, dostęp: 17/05/2019.

van Leijen M., *PKP Cargo: New Silk Road is a priority for Poland*, <https://www.railfreight.com/beltandroad/2018/09/20/pkp-cargo-new-silk-road-is-a-priority-for-poland/?gdpr=accept>, dostęp: 17/05/2019.

Zespół Independent Trader, *Jak Nowy Jedwabny Szlak zmieni świat?*, <https://independenttrader.pl/jak-nowy-jedwabny-szlak-zmieni-swiat.html>, dostęp: 17/05/2019.

**Anastasiia Rudnytska**

ORCID: 0000-0002-4630-2982

Uniwersytet Gdański

**Nazarii Yurkov**

ORCID: 0000-0001-8346-4641

Narodowa Akademia Muzyczna Ukrainy

im. Piotra Czajkowskiego

## **Polski rynek pracy: czynniki przyciągania i związki ze słowiańskimi krajami Wschodu**

*The Polish labor market: factors of attraction and connections with Slavic eastern countries*

### **Abstrakt**

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na czynniki polityczne, kulturowe i ekonomiczne, które przyciągają i zachęcają sąsiednie kraje słowiańskie do migracji do Polski. W oparciu o badania i statystyki zostaną podkreślone główne czynniki przyciągania pracowników migrujących. Polska posiada przewagi kulturowe dla migrantów w porównaniu z innymi krajami UE. Wiele badań zostało poświęconych odpowiedzi na pytanie dlaczego pracownicy najemni wybierają Polskę jako swoje miejsce pracy, chociaż płace w Polsce nie są największe wśród innych krajów UE.

W artykule wyjaśniono w czym przejawia się religijność Polski i jak religia wpływa na rynek pracy, a także jaki jest ekonomiczny aspekt migracji międzynarodowej? Artykuł pokazuje dlaczego Polska jest głównym celem piątej fali migracji narodu ukraińskiego. Artykuł wyjaśnia dlaczego migranci słowiańscy przebywają w Polsce.

### **Słowa kluczowe:**

Polska, migracja, migranci zarobkowi

## **Abstract**

The main goal of this article is to take notice of political, cultural and economic factors which attract and encourage citizens of the neighbor Slavic countries to migrate to Poland. Based on research and statistics, the main factors of attracting people who migrate are emphasized. Poland has the cultural advantage over the other European Union states. Much attention was paid for a question why hired workers choose Poland as their workplace, although salaries are not the highest compared to other European Union countries. The article explains how Polish religiosity and the religion itself impact the job market and what economic facet of international migration is. It is shown why Poland is the chief target of fifth migration wave when it comes to Ukrainian nation. Besides, this article answers the question why Slavic migrants stay in Poland.

## **Key words:**

Poland, migration, labor migrants

## **Wstęp**

Niewątpliwie jednym ze zjawisk rozwoju światowej gospodarki XXI wieku jest globalizacja. Jej głównym aspektem jest swobodny transfer kapitału o różnym charakterze, materiałach i zasobach pracy. Warto również zwrócić uwagę na inne aspekty globalizacji: zwiększenie wielkości produkcji, zwiększenie współzależności gospodarek krajowych i stale rozwijający się międzynarodowy rynek pracy. Sam rynek pracy obejmuje przepływy migrantów zarobkowych. Procesy migracyjne można postrzegać jako logiczny wynik globalizacji. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, polska gospodarka zaczęła się rozwijać, a rynek pracy w Polsce stał się bardziej interesujący dla sąsiedniej Ukrainy, Białorusi i Rosji.

Migracja zarobkowa jest interpretowana jako ruch obywatela w celu podjęcia pracy tymczasowej, co ma miejsce przy przekraczaniu granicy państwowej (taka migracja nazywa się zagraniczną migracją zarobkową) lub pomiędzy jednostkami administracyjno-terytorialnymi państwa (taka migracja nazywa się wewnętrzną migracją zarobkową). Ukraina jest bez wątpienia uważana za jeden z tych krajów, z których

przepływy migracyjne są największe<sup>1</sup>. Na Ukrainie zewnętrzna migracja zarobkowa stała się obiektywną rzeczywistością i jedną z historycznych cech narodu ukraińskiego.

Aspekty polityczne i kulturowe odgrywają znaczącą rolę w wyborze kraju na tymczasowe lub stałe życie. Wschodniosłowiańskich migrantów przyciąga nie tylko polski rynek pracy, ale też wysoki poziom płac. Polska zaciekawia słowiańskich migrantów także poprzez podobieństwo kultur i wartości.

Próby rozwoju gospodarczego na Ukrainie nie doprowadziły do rozwiązania problemu poprawy warunków życia ludności. Większość faktów i wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego pokazuje zubożenie narodu ukraińskiego, które powstało w związku z sytuacją polityczną na Ukrainie (wojna i aneksja Krymu)<sup>2</sup>.

Prawdopodobieństwo zatrudnienia na oficjalnym ukraińskim rynku pracy są naprawdę małe, a ponadto zatrudnienie w sektorach gospodarki państwa nie gwarantuje dobrobytu, wysokiego standardu życia i moralnej pewności. Na Ukrainie, biorąc pod uwagę procesy demograficzne, sytuację gospodarczą i konflikt zbrojny na Wschodzie, konieczne jest przewidywanie wzrostu procesów emigracyjnych, a w konsekwencji przepływu zasobów pracy poza zubożały kraj. Wszystko to wymaga dokładnej analizy wskaźników zewnętrznej migracji zarobkowej na Ukrainie, określenia przyczyn, czynników, konsekwencji i priorytetów kulturowych samych Ukraińców w Europie.

### **Polska jako główny cel piątej fali migracji Ukraińców**

Piąta fala ukraińskiej migracji powstała w 2014 roku. Zmiana władzy po EuroMajdanie<sup>3</sup>, rosyjska aneksja Krymu, konflikt zbrojny

---

<sup>1</sup> O. Kvasha, *Zewnętrzne procesy migracji zasobów pracy: czynniki, stan i implikacje dla Ukrainy*, „Ekonomia i społeczeństwo” 2017, nr 10, s. 535, tłum. własne, [http://economyandsociety.in.ua/journal/10\\_ukr/92.pdf/](http://economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/92.pdf/) (dostęp: 11.05.2019).

<sup>2</sup> G. Velaminov, *Ponowne zjednoczenie Krymu z Rosją*, „Współczesne życie w nauce” 2019, nr 2073, s. 15, tłum. własne, <https://cyberleninka.ru/article/n/vossoedinenie-kryma-s-rossiy> (dostęp: 11.05.2019).

<sup>3</sup> EuroMajdan jest znany jako znaczący krok w historii Ukrainy. Były to narodowe patriotyczne akcje protestacyjne na Ukrainie, przeciwko korupcji i nadużyciom władzy. Akcja miała również na celu wsparcie europejskiego wektora polityki zagranicznej Ukrainy. Protesty rozpoczęły się 21 listopada 2013

w Donbasie, łamania praw człowieka i ograniczenia swobód politycznych. Także gwałtowny spadek poziomu życia spowodował nową masową emigrację z Ukrainy. Najczęściej są to migranci zarobkowi, ale są też uchodźcy z wojen i emigranci polityczni.

Główne kierunki emigracji z Ukrainy to Rosja, Polska, Włochy, Czechy, Niemcy oraz Stany Zjednoczone. Ukraińska emigracja wzrosła z 3 do 6-8 milionów w okresie od 2015 do 2017 roku łącznie. Zgodnie z oficjalnymi danymi, co najmniej 7% ludności kraju w wieku produkcyjnym opuściło Ukrainę. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji liczba ta przekracza 12%<sup>4</sup>.

Według służby socjologicznej Ukrainy, w okresie 2015-2017 większość Ukraińców wyjechała do Polski, Rosji, Czech i Włoch. Wyraźniej wszystkie dane przedstawione w tabeli 1.

**Tabela 1**

Najpopularniejsze kraje wśród ukraińskich migrantów

<b>Kraj przyjmujący</b>	<b>Liczba ukraińskich migrantów</b>
Polska	506 500
Rosja	342 400
Republika Czeska	122 500
Niemcy	10 200

---

r. W reakcji na decyzję Rady Ministrów Ukrainy o zawieszeniu procesu przygotowania do podpisania układu o stowarzyszeniu między Ukrainą a Unią Europejską. Protest znacznie rozprzestrzenił się po brutalnym zakazie demonstracji w Kijowie w nocy 30 listopada. Protesty, które miały miejsce w formie wieców, demonstracji, strajków studenckich od końca 2013 roku. Władze zakazały prowadzenia protestów, co doprowadziło do otwartej konfrontacji wojskowej, która w przyszłości przekształciła się w Rewolucję Godności. Ten historyczny protest w różnych źródłach nazywa się EuroMajdan albo Rewolucja Godności. Por. D. Barkar, *Euromajdan wyrasta na Eurorewolucję?*, „Radio Swoboda” 24 listopada 2013 r., tłum. Własne, <https://www.radiosvoboda.org/a/25178760.html> (dostęp: 12.05.2019).

<sup>4</sup> *Badania Ile milionów ludzi wyemigrowało z Ukrainy do Rosji i UE? A ile jeszcze opuści kraj?*, „Inwestycje międzynarodowe” 22.03.2018, tłum. własne, <https://internationalinvestment.biz/business/331-emigraciya-ukraincev-skolkograzhdan-ukrainy-uehalo-za-rubezh-i-v-kakie-strany.html> (dostęp: 12.05.2019).

Finlandia	13 300
Białoruś	22 500
Włochy	146 700
Portugalia	20 300
Izrael	13 900

Źródło: Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy, <https://internationalinvestment.biz/business/331-emigraciya-ukraincevskolko-grazhdan-ukrainy-uehalo-za-rubezh-i-v-kakie-strany.html> (dostęp: 13.05.2019).

Jak można zauważyć, Polska zajęła pierwsze miejsce wśród ukraińskich migrantów. Polityka Ukrainy ma na celu ograniczenie wszelkich możliwych stosunków z Rosją. Na Ukrainie podczas wojny z Rosją propagowano ukraiński język i kulturę – z tego względu przeprowadzono kulturowo-polityczny proces dekomunizacji<sup>5</sup>. Aby umocnić swoją tożsamość kulturową, rząd Ukrainy wdrożył ustawę „O języku ukraińskim”, która ogranicza używanie języka rosyjskiego na terytorium Ukrainy<sup>6</sup>. Antyrosyjska polityka znajdzie odzwierciedlenie w migrantach, którzy obecnie przebywają w Rosji. Wpływ polityki znajduje odbicie w świadomości pracowników migrujących. Władze przewidują, że

<sup>5</sup> Dekomunizacja jest procesem pozbywania się konsekwencji ideologii komunistycznej, która rozpoczęła się w czasach upadku ZSRR. I. Staldina, *Plus dekomunizacja całego kraju*, „Veche”, 2015, nr 13, tłum. własne, <http://veche.kiev.ua/journal/4788/> (dostęp: 12.05.2019).

<sup>6</sup> Prawo stanowi, że wszyscy przedstawiciele rządu powinni biegle mówić po ukraińsku. Język ukraiński powinien być używany w przestrzeni publicznej, w sektorze państwowym i komunalnym, w sektorze usług, w podpisach i oznakowaniu towarów i usług. Zakłada się, że państwo gwarantuje prawo do nauki w języku państwowym. E. Solonyna, *Przyjęto nową ustawę językową. Lista podstawowych przepisów*, „Radio Swoboda” 25.04.2019, tłum. własne, <https://www.radiosvoboda.org/a/29903678.html> (dostęp: 14.05.2019).

<sup>7</sup> Karta Polaka to dokument potwierdzający przynależność do Narodu Polskiego. Posiadaczowi Karty przysługują uprawnienia wynikające z ustawy o Karcie Polaka, uchwalonej przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej 7 września 2007 roku. Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [https://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polonia/karta\\_polaka](https://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/karta_polaka), „Karta Polaka”, (dostęp 14.05.2019).

migranci będą w przyszłości wybierać europejskie rynki pracy, zwłaszcza rynek pracy sąsiedniej Polski.

### **„Karta Polaka” jako szybki sposób na migrację obywateli Ukrainy i Białorusi**

Ukraińcy starają się uzyskać „Kartę Polaka” i zamieszkać w Polsce<sup>7</sup>. Interes jest wyjaśniony w prosty sposób: dokument daje prawo do legalnej pracy w Polsce bez zezwolenia, do prowadzenia działalności gospodarczej na takich samych warunkach jak Polacy, prawo do bezpłatnego studiowania i pomocy medycznej.

Od stycznia 2017 roku, posiadacze kart mogą nie tylko otrzymać „kartę stałego pobytu”, ale także uzyskać obywatelstwo bez problemów przez okres jednego roku. Ponadto osoby, które otrzymały „Kartę Polaka”, mogą otrzymać pomoc finansową.

Programy legalnej migracji w krajach Unii Europejskiej są różne. Każdy kraj oferuje kilka możliwości legalnej migracji.

Nowoczesne możliwości migracji do krajów Unii Europejskiej:

- oficjalne zatrudnienie, w tym umowa o pracę lub umowa międzynarodowa,
- prowadzenie działalności gospodarczej, w tym otwarcie firmy lub przedstawicielstwa zagranicznego,
- uzyskanie wykształcenia,
- inwestowanie lub znaczna ilość inwestycji w gospodarkę odpowiedniego kraju europejskiego,
- nabycie nieruchomości,
- stworzenie rodziny lub jej ponowne zjednoczenie, to znaczy uwzględnia małżonków i bliskich krewnych obywatela,
- programy repatriacji,
- emerytura emerytów, którzy mają emerytury porównywalne z płatnościami odpowiedniego kraju europejskiego,
- leczenie w placówkach medycznych, z zastrzeżeniem dostępności środków na świadczenie usług zdrowotnych,
- otrzymanie statusu uchodźcy w krajach UE i dotowanie ochrony przed prześladowaniem migranta.

Z wyżej wymienionych możliwości migracji do Europy „Karta Polaka” jest naprawdę szybkim sposobem, mogącym diametralnie zmienić życie. Biorąc pod uwagę geograficzny aspekt Ukrainy i Białorusi, z historycznych wydarzeń minionych wieków wiadomo, że zachodnia część Ukrainy i zachodnia część Białorusi były częścią Polski. Dzisiaj na tych terenach mieszkają etniczni Polacy. Problemy polityczne i niskie wskaźniki ekonomiczne Ukrainy i Białorusi zachęcają etnicznych Polaków do zdobycia „Karty Polaka”. Obecność tej karty pozwala zmienić miejsce zamieszkania w kryzysie politycznym, gospodarczym, czy kulturalnym. Wojna na Ukrainie, czy niski poziom życia na Białorusi zwiększyły tylko odsetek etnicznych Polaków, którzy postanowili migrować do Polski i starać się o „Kartę Polaka”.

### **Religia jako jeden z czynników przyciągania słowiańskich migrantów do Polski**

Jednym z czynników przyciągania, który przyczynia się do procesu migracji Słowian wschodnich do Polski, jest aspekt religijny. Warto w tym miejscu zbadać pozycję religijną, największe grupy religijne na Ukrainie i procesy życia religijnego tych grup.

Jeśli spojrzymy na Polskę od strony religijnej, można zdecydowanie uznać Polskę za kraj wysoko religijny. Polskę i Ukrainę łączy sam fakt wysokiego poziomu religijnego. Oczywiście katolicyzm różni się od prawosławia, ale chrześcijaństwo jest powszechnym celem religijnym ludów słowiańskich. Historycznie było tak, że w minionych wiekach zachodnia część Ukrainy należała do Polaków. Świadczą o tym wspólnoty katolickie, które dziś istnieją i działają, głównie na Zachodniej Ukrainie.

Prowadzone są badania obywateli ukraińskich i tworzone są dane statystyczne na temat przynależności religijnej obywateli. Według wielu badań większość ukraińskich wierzących uważa się za prawosławnych, procentowo wynosi to około 68,8. Według statystyk na Ukrainie jest 55 organizacji różnych religii, ale większość wierzących to prawosławni chrześcijanie<sup>8</sup>.

Można wyróżnić następujące katolickie wspólnoty, które były zarejestrowane na Ukrainie:

- Ukraiński Kościół greckokatolicki ma 3700 parafii, 117 klasztorów i 2545 duchownych,

- Kościół rzymskokatolicki na Ukrainie ma 918 parafii, 100 klasztorów i 608 księży<sup>96</sup>.

Samo istnienie wspólnot katolickich wyjaśnia, dlaczego Zachodnia Ukraina łatwo przekracza granicę polską z celami migracyjnymi. Religijny czynnik przyciągania i zwiększa migrację Ukraińców, Białorusinów i Rosjan. Słowiańscy migranci są łatwiejsi do integracji w społeczeństwie o podobnych wartościach religijnych i kulturowych. Prawosławni chrześcijanie łatwo migrują i integrują się w Polsce, ponieważ wartości katolików i prawosławnych są takie same, to znaczy, że czynnik religijny i moralny łączy Ukraińców i Polaków. Istnieją również wspólnoty prawosławne działające w Polsce. Fakt ten także przyczynia się do długotrwałej migracji Ukraińców.

Dziś etniczni Polacy mieszkają na terytorium Ukrainy. Większość z nich na Ukrainie to katolicy, odwiedzają polskie centra kulturalne na Ukrainie i posiadają dokumentację potwierdzającą ich korzenie - Kartę Polaka.

Religijny czynnik przyciągania zwiększa migrację Ukraińców, Białorusinów i Rosjan. Słowiańscy migranci są łatwiejsi do integracji w społeczeństwie o podobnych wartościach religijnych i kulturowych.

### **Słowiańska struktura języka polskiego, jako czynnik ułatwiający migrację Słowian Zachodnich**

Język polski należy do grupy języków słowiańskich. Struktura zdań, wymowa czasowników, podobne terminy, wszystko to ułatwia pobyt pracowników migrujących w Polsce.

---

<sup>8</sup> Wyniki badań przeprowadzonych przez trzy ośrodki badawcze: KIIS, Centrum Razumkova i Centrum SOCIS w okresie od 30 sierpnia do 9 września 2018 r., 45% ankietyowanych Ukraińców przypisuje się do UOC-KP, 17% do UOC (MP), „Religia na Ukrainie” 17.09.2018, tłum. własne, <https://www.religion.in.ua/news/vazhливо/41031-45-opitanx-ukrayinciv-vidnosyat-sebe-do-upc-kp-17-do-upc-mp.html>, (dostęp: 15.05.2019).

<sup>9</sup> Raport Ministerstwa Kultury Ukrainy *O stanie i tendencjach w rozwoju sytuacji religijnej i stosunkach konfesyjnych na Ukrainie na 2011 rok*. Strona internetowa UNIAN, <https://religions.unian.ua/state/648250-religiya-v-ukrajini-tsifri-i-fakti.html>, *Religia na Ukrainie: liczby i fakty*, (dostęp 17.05.2019).

Jeśli nie liczyć wszystkich obywateli etnicznych i korzystać tylko z populacji krajów, można zobaczyć przybliżoną liczbę użytkowników języków grupy słowiańskiej. Podgrupa wschodniosłowiańska obejmuje języki ukraińskie (45 milionów), rosyjskie (250 milionów) i białoruskie (ponad 8 milionów). Podgrupa zachodniosłowiańska obejmuje język polski (43 mln), czeski (10,6 mln) i słowacki (5,3 mln).

W okresie państwa polsko-litewskiego Ukraina znajdowała się pod Polską, co przejawiało się w takim zjawisku jak polonizacja. Stopniowo język polski stał się oficjalnym językiem ziem ukraińskich pod polskim panowaniem, a wielu ukraińskich szlachciców studiowało polski i przyjęło katolicyzm. Znalazło to odzwierciedlenie w dialektach języka ukraińskiego, który jest obecnie używany na zachodzie kraju, gdzie słowa są bardziej podobne do polskich niż do ukraińskich z centralnej części. W języku białoruskim i ukraińskim istnieje wiele słów pochodzących z Polski. Gdy zachodnia część Ukrainy była częścią Polski, fakt ten oczywiście wpłynął na język ukraiński. Można jednoznacznie potwierdzić, że zachodni Ukraińcy szybko uczą się polskiego. Białorusini często mówią po rosyjsku, dlatego mają słabsze pozycje w integracji językowej. Zachodni Słowianie, którzy przychodzą na polski rynek pracy, rozumieją język polski na poziomie intuicyjnym.

Polacy bronią swoich „granic językowych”, starają się ograniczyć ilość amerykańskich słów używanych w innych krajach europejskich. Rosjanie, Ukraińcy i Białorusi mają jasne zrozumienie struktury języka polskiego, ponieważ wszystkie te języki mają wspólną logikę. Nawet gdy Polacy zastępują amerykańskie słowa polskimi, zachodni słowianie również intuicyjnie rozumieją takie zamienniki (na przykład słowo koszykówka pochodzi od słowa koszyk).

Co jest wspólne dla języka polskiego i ukraińskiego?

- Zarówno polska jak i ukraińska pisownia opiera się na zasadzie fonetycznej - litery odpowiadają dźwiękom,
- W przypadku gramatyki oba języki ze stosunkowo wolnym porządkiem słów w zdaniu. Artykuły są nieobecne, a zaimki osobowe są często pomijane,
- Wiele słów jest takich samych (na przykład: cebula, farba, dach),
- Miesiące roku nie pochodzą od rzymskich bogów (jak w większości języków indoeuropejskich, w tym w języku

rosyjskim), a nazywane są zjawiskami naturalnymi, charakterystycznymi dla danego okresu.

Jakie są różnice między polskim a ukraińskim? Główna różnica polega na pisowni. Język polski używa alfabetu łacińskiego, natomiast język ukraiński oparty jest na alfabecie cyrylicy. Chociaż gramatyka ma również wiele wspólnego z językiem polskim, ukraiński jest bardziej rosyjski niż polski.

Jeśli porówna się język rosyjski z polskim, różnice będą większe. Język polski i rosyjski łączą fakt grupy słowiańskiej, ale sposób wymowy jest znacząco różny w porównaniu z językiem ukraińskim. Zdecydowanie Słowianie uczą się polskiego szybciej niż mówcy z romańskiej grupy języków.

### **Czynniki wpływające na międzynarodową migrację ludów słowiańskich na polski rynek pracy**

Zewnętrzne procesy migracyjne zależą od czynników wpływających na migrację międzynarodową. Zgodnie z teorią czynników „przyciągania-odpychania” angielskiego naukowca E. Rovensteina migracja ludności pracującej ukierunkowana jest na lepsze warunki ekonomiczne w innej miejscowości niż te, w których dana osoba żyła. Naukowiec zidentyfikował takie czynniki jak ekonomiczny, społeczny, kulturowy, polityczny, środowiskowy. Dla migrantów słowiańskich głównymi czynnikami „atrakcyjności” są wysoka jakość życia za granicą, wysokie płace, możliwość samorealizacji zawodowej, stabilny system polityczny i wysokiej jakości edukacja.

Ekonomiczne czynniki przyciągania to:

- wysoka pensja,
- wysoka jakość życia,
- dostępność wolnych miejsc pracy,
- zrównoważony rozwój gospodarczy,
- liberalny system podatkowy.

Polityczne czynniki przyciągania to:

- rozwinięta demokracja,
- stabilność systemu politycznego,
- brak korupcji.

Społeczne czynniki przyciągania to:

- wysoka jakość edukacji,
- dobre warunki pracy,
- wysokiej jakości system opieki zdrowotnej,
- dostępność możliwości samorealizacji zawodowej.

Kulturowe czynniki przyciągania to:

- wysoka jakość edukacji,
- dobre warunki pracy,
- wysokiej jakości system opieki zdrowotnej.

Ekologiczne czynniki przyciągania to:

- lepsza sytuacja ekologiczna,
- czysta woda pitna,
- żywność bezpieczna ekologicznie.

Po przeanalizowaniu czynników „przyciągania” zasobów pracy za granicę, mamy możliwość ustalenia, że ważnym czynnikiem wśród nich jest czynnik ekonomiczny. Pogłębienie kryzysu gospodarczego w 2014-2015 doprowadził do znacznego pogorszenia sytuacji na ukraińskim rynku pracy, podczas gdy spadek kursu waluty krajowej wpłynął na krytyczny spadek płac. Inflacja i spowolnienie gospodarcze w związku z wojną sprawiają, że ukraińscy robotnicy szukają pracy w sąsiedniej Europie.

Białoruś różni się od Ukrainy stabilnością. Ale stabilność Białorusi przejawia się w takich aspektach, jak małe płace w porównaniu z Polską i niski PKB. Białoruscy migranci zarobkowi zmieniają białoruską stabilność i wybierają polską perspektywę. Powody przeprowadzki do Polski są głównie społeczne i ekonomiczne. W większości przypadków Białorusini wyjeżdżają do Polski na pobyt stały, dążąc do podniesienia standardu życia, ponieważ na Białorusi sytuacja gospodarcza się pogarsza, a różnica w dobrobycie Białorusinów i Polaków rośnie.

Obywatele Rosji są przyciągani do Polski przez wysoki poziom rozwoju gospodarczego, stabilny system i program imigracyjny, szybka nauka języka polskiego.

## **Polska jako kraj Unii Europejskiej**

Dziś Unia Europejska, wraz ze Stanami Zjednoczonymi, jest światowym centrum kultury, demokracji i wolności. Miliony turystów, a także imigrantów, corocznie starają się tu przyjechać. System prawny na terytorium Unii Europejskiej stara się w jak największym stopniu zapewnić swoim obywatelom ochronę socjalną i zmniejszyć prawdopodobieństwo ubóstwa finansowego. Nawet pracownik migrujący ma możliwość znalezienia pracy, która w pełni pokryje wszystkie jego naturalne potrzeby.

Unia Europejska otwiera nieograniczone możliwości każdemu, kto tego pragnie. Miliony młodych ludzi studiują dziś w Europie, miliony pracowników planują tu przyjechać. Przyjeżdżają do Europy praktycznie ze wszystkich krajów świata. To Azja Wschodnia, Bliski Wschód i kraje Półwyspu Bałkańskiego oraz kraje byłego Związku Radzieckiego. Prawdziwie ludzkie warunki zostały stworzone dla pełnego istnienia człowieka. Jak widzimy dzisiaj, Europa toleruje także migrantów i miliony uchodźców z różnych krajów, w których panuje wojna.

Dla imigrantów bardzo ważne jest, aby wiedzieć, że w kraju, w którym zamierzają wyemigrować, ryzyko różnych ataków terrorystycznych lub konfliktów wojskowych jest minimalne. W Europie wojny już dawno się skończyły i wszystkie spory między państwami są rozstrzygane wyłącznie pokojowo. Organizacje międzynarodowe są również zaangażowane w rozwiązywanie różnych konfliktów zbrojnych na terytorium innych krajów, nawet na terytorium innych kontynentów. Europa stała się dziś modelem cywilizowanego i demokratycznego społeczeństwa, pragnącego żyć niezwykle komfortowo. Europa zawsze przyciągała obcokrajowców, a tendencja ta prawdopodobnie będzie się nasilać w nadchodzących latach.

Polska jako część Unii Europejskiej ma silną pozycję na światowym rynku pracy. Polska wzmocniła swoją pozycję gospodarczą, co zachęca migrantów do życia w Polsce. Miło jest zauważyć, że Polska rozwija się i nie zatrzymuje się na osiągniętym poziomie.

Analizując procesy migracyjne i wzorce zachowań migrantów, naukowcy zauważają szereg problemów związanych z ich włączeniem w środowisko kulturowe społeczeństwa przyjmującego. Problemy te obejmują: trudności w interakcji z ludnością, trudności w determinacji zawodowej, powstawanie negatywnych stanów emocjonalnych - lęk,

stres, agresywność, wiele sprzeczności i konfliktów spowodowanych innymi wartościami i normami zachowania.

Wszyscy migranci mają te problemy, ale ich konsekwencje można zmniejszyć. Zachodni Słowianie wybierają Polskę jako kraj tymczasowego lub stałego pobytu, ponieważ konsekwencje stresu migracyjnego są mniejsze. Podobieństwo kultur, wspólna struktura języka i stosunkowo niewielka odległość do ojczyzny moralnie ułatwiają obecność słowiańskich migrantów w Polsce.

Polska to wyjątkowy kraj, który łączy kulturę słowiańską i współczesne systemy europejskie. Z jednej strony, Zachodni Słowianie migrują do Europy, ale z drugiej strony nie rozstają się z rodzimą kulturą i tradycjami.

### **Zakończenie**

Udowodniono, że głównymi czynnikami wpływającymi na poziom migracji zarobkowej za granicę są sytuacja demograficzna, stopa bezrobocia, wielkość wynagrodzeń, polityka migracyjna, a także sytuacja polityczna w krajach przyjmujących migrantów.

Doświadczenia krajów europejskich pokazują, że odwrotna migracja pracowników migrujących do kraju pochodzenia prowadzi do poprawy jego sytuacji gospodarczej. Karta Polaka pomaga Polsce zwiększyć zasoby pracy i stwarza wiele możliwości dla etnicznych Polaków mieszkających poza jej granicami.

Polska otrzymuje najbardziej produktywną siłę roboczą (młodych ludzi, naukowców, specjalistów) jako migrantów. Migranci zarobkowi płacą składki na polskie emerytury i fundusze socjalne, co ma pozytywny wpływ na gospodarkę.

Dynamika procesów migracyjnych ma charakter spontaniczny, ale dzięki odpowiedniej polityce i praktycznym metodom konieczne jest skierowanie tej spontanicznej siły na słabości gospodarki. Migranci zarobkowi, jako dodatkowy zasób kraju, mogą rozwijać pewne gałęzie gospodarki. Prawidłowa strategia i kontrola migracji, analiza danych statystycznych może być ukierunkowana na rozwój kraju przyjmującego.

A. Rudnytska, N. Yurkov: *Polski rynek pracy: czynniki przyciągania i związki ze słowiańskimi krajami Wschodu*

## **Bibliografia**

### **Literatura:**

Fedorenko O., *Istota i współczesne tendencje pracy międzynarodowej migracji*, „Ekonomia i zarządzanie” 2016, (dostęp: 19.05.2019).

Kovalyuk M., *Międzynarodowa Migracja Pracy*, Narodowy Uniwersytet Techniczny Ukrainy „KPI im. Igora Sikorskiego” Kijów 2017, [http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21823/2/X\\_VSNTK\\_2017v2\\_Kovalyuk\\_M-International\\_labor\\_migration\\_59-60.pdf](http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/lib/21823/2/X_VSNTK_2017v2_Kovalyuk_M-International_labor_migration_59-60.pdf), (dostęp: 20.05.2019).

Kvasha O., *Zewnętrzne procesy migracji zasobów pracy: czynniki, stan i implikacje dla Ukrainy*, „Ekonomia i społeczeństwo” Mykolaiv 2017, [http://economyandsociety.in.ua/journal/10\\_ukr/92.pdf](http://economyandsociety.in.ua/journal/10_ukr/92.pdf) (dostęp: 11.05.2019).

Palagniuk O., *Migracja jako zjawisko społeczno-ekonomiczne i geopolityczne wyzwanie dla rozwoju współczesnego społeczeństwa*, <https://mkeu.at.ua/material/naukpratsi/o.palagnuk.pdf>, (dostęp: 15.05.2019).

Pobulawec N., *Konceptualne podejścia do definicji „migracja”*, Kijów 2014.

Poznyak O., *Oszacowanie konsekwencji pracy zewnętrznej migracja na Ukrainie*, Demografia i socjalna polityka 2016, [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&2\\_S21P03=FILE=&2\\_S21STR=dse\\_2016\\_2\\_15](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILE=&2_S21STR=dse_2016_2_15) (dostęp: 15.05.2019).

Sirochuk N., *Międzynarodowa migracja zarobkowa Ukraińców do krajów Unii Europejskiej: czynniki wpływu*, „Uniwersytet Europejski” Oddział w Riwne 2015.

Staldina I., *Plus dekomunizacja całego kraju*, Dziennik polityczny „Veche” 2015, <http://veche.kiev.ua/journal/4788/> (dostęp: 12.05.2019).

Tarnavsky M., *Procesy migracyjne na Ukrainie: przyczyny i konsekwencje*, Kirovohradz 2012.

Velaminov G., *Ponowne zjednoczenie Krymu z Rosją*, „Współczesne życie w nauce” 2019, <https://cyberleninka.ru/article/n/vossoedinenie-kryma-s-rossiy> (dostęp: 11.05.2019).

Volosko Y., *Międzynarodowa migracja zarobkowa: przyczyny i konsekwencje dla gospodarki*, Instytut Prawa i Psychologii, Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska”, Lwów 2015, <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/31264/1/05-21-26.pdf>, (dostęp: 19.05.2019).

A. Rudnytska, N. Yurkov: *Polski rynek pracy: czynniki przyciągania i związki ze słowiańskimi krajami Wschodu*

Zamora O., *Migracja zarobkowa jako aspekt problemu zatrudnienia w regionie*, Mukaczewo 2017.

### **Strony internetowe**

Badania - Ile milionów ludzi wyemigrowało z Ukrainy do Rosji i UE? A ile jeszcze opuści kraj, „Inwestycje międzynarodowe” 22.03.2018, <https://internationalinvestment.biz/business/331-emigraciya-ukraincev-skolko-grazhdan-ukrainy-uehalo-za-rubezh-i-v-kakie-strany.html> (dostęp: 12.05.2019).

Barkar D., *Euromajdan wyrasta na Eurorewolucję?*, „Radio Swoboda” 24 listopada 2013 r. , tłum. Własne, <https://www.radiosvoboda.org/a/25178760.html> (dostęp: 12.05.2019).

Raport Ministerstwa Kultury Ukrainy „O tendencjach w rozwoju sytuacji religijnej i stosunkach konfesyjnych na Ukrainie” na 2011 rok. Strona internetowa UNIAN, <https://religions.unian.ua/state/648250-religiya-v-ukrajini-tisifri-i-fakti.html>, „Religia na Ukrainie: liczby i fakty”, (dostęp 17.05.2019).

Strona internetowa Ministerstwa Spraw Zagranicznych, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polonia/karta\\_polaka](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polonia/karta_polaka), „Karta Polaka”, (dostęp: 14.05.2019).

Wyniki badań przeprowadzonych przez trzy ośrodki badawcze: KIIS, Centrum Razumkova i Centrum SOCIS w okresie od 30 sierpnia do 9 września 2018 r., *45% ankietowanych Ukraińców przypisuje się do UOC-KP, 17% do UOC (MP)*, „Religia na Ukrainie” 17.09.2018, <https://www.religion.in.ua/news/vazhlivo/41031-45-opitanx-ukrayinciv-vidnosyat-sebe-do-upc-kp-17-do-upc-mp.html>, (dostęp: 15.05.2019).

**Pamela Omiotek**

ORCID: 0000-0003-0128-4503

Uniwersytet Gdański

## **Rola Polski w relacjach Unia Europejska-Chiny**

*The role of Poland in the European Union-China relations*

### **Abstrakt**

Celem artykułu jest omówienie problematyki związanej z rolą Polski w relacjach Unii Europejskiej z Chinami. W szczególności analizie poddane zostały narzędzia polityki zagranicznej stosowane przez kraj smoka w stosunku do Unii Europejskiej – wojskowe, gospodarcze, dyplomatyczne i kulturowe. Podstawowe pytanie, jakie przyświeca podjętym tu rozważaniom, odnosi się do obecności Polski w tejże relacji: czy wstąpienie Polski do Unii Europejskiej pozwoliło na rozwój stosunków z Chinami? Jak realizowane są wyżej wymienione narzędzia polityki zagranicznej wobec Polski? Czy nasz kraj może uchodzić za atrakcyjnego partnera Chin? Całość rozważań osadzona została w ramach teoretycznych, czyli ogólnej polityce zagranicznej Chin wobec Unii Europejskiej, przedstawionej w dokumencie strategicznym „China’s EU Policy Paper”.

### **Słowa kluczowe:**

Polska, Unia Europejska, Chiny

### **Abstract**

The aim of the article is to discuss issues related to the role of Poland in European Union relations with China. In particular, the foreign policy tools used by the country of the dragon were analyzed in relation to the EU - military, economic, diplomatic and cultural. The basic question, which is guided by the considerations, refers to the presence of Poland in this relation: has Poland's accession to the EU allowed for the development of relations with China? How are the above-mentioned tools of foreign policy towards Poland implemented? Can our country be considered an attractive partner of China? The whole discussion has been

set in the theoretical framework, which is the total of China's foreign policy towards the EU, as set out in the strategic document "China's EU Policy Paper".

**Key words:**

Poland, European Union, China

**Wstęp**

6 lipca 2018 roku rozpoczęła się „wojna handlowa” między Stanami Zjednoczonymi i Chińską Republiką Ludową (ChRL). Rozpoczęło ją nałożenie cła na chińskie towary przez Prezydenta Stanów Zjednoczonych Donalda Trumpa. Ta wojna wiąże się z dążeniem Stanów do zmienienia polityki gospodarczej Chin, co w dłuższym kontekście czasowym może oznaczać zmierzanie do bycia gospodarczym hegemonem na świecie. Autor artykułu „Koniec amerykańskich złudzeń. Chiny już dziś mają największą gospodarkę świata i wkrótce zostawią USA daleko w tyle”, zwraca uwagę na to, że produkt krajowy brutto w Chinach jest wyższe od PKB amerykańskiego. Chociaż chińska gospodarka spowolniła w ostatnich latach, to wciąż rośnie w tempie sześć procent rocznie, podczas gdy amerykańska tylko dwa procent. W ciągu mniej niż dwóch dekad różnice między krajami będą już bardzo widoczne<sup>1</sup>.

Obydwa państwa szukają więc nowych relacji, czy rynków zbycia. Zarówno Stany Zjednoczone, jak i Chiny zwracają się ku Europie – Stany Zjednoczone umacniają swoją pozycję, chociażby w strukturach Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), Chiny z kolei rozpoczynają takie inicjatywy jak 17+1<sup>2</sup>. Agencja Bloomberg przygoto-

---

<sup>1</sup> N. Smith, *Koniec amerykańskich złudzeń. Chiny już dziś mają największą gospodarkę świata i wkrótce zostawią USA daleko w tyle*, <https://forsal.pl/artykuly/1080154,koniec-amerykanskich-zludzen-chiny-juz-dzis-maja-najwieksza-gospodarke-swiata-i-wkrotce-zostawia-usa-daleko-w-tyle-wykresy.html> (dostęp: 18.04.2019).

<sup>2</sup> „17 + 1” jest inicjatywą Chińskiej Republiki Ludowej mającą na celu zintensyfikowanie i rozszerzenie współpracy z 11 państwami członkowskimi UE i 6 krajami bałkańskimi. Kraje należące do „17+1” to Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Republika Czeska, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Macedonia, Czarnogóra, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia oraz od 12 kwietnia 2019 roku Grecja. W ramach tej inicjatywy Chiny określiły

wała najobszerniejszy raport dotyczący inwestycji Chin w Europie: „na Starym Kontynencie Chiny zainwestowały co najmniej trzysta osiemnaście miliardów dolarów w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Co ciekawe, zgodnie z dostępnymi danymi, w ostatniej dekadzie aktywność Chińczyków w Europie w ujęciu dolarowym była o około czterdzieści pięć procent większa niż w Stanach Zjednoczonych”<sup>3</sup>. Na tej obecności Chin w Europie może skorzystać Polska.

## **Polska w Unii Europejskiej**

Polska przystąpiła do Unii Europejskiej w 2004 roku. Jej przystąpienie można traktować jako próbę wydostania się z sytuacji, która nastąpiła po upadku bloku wschodniego. Zarówno Rosja, jak i były republiki radzieckie nie oferowały nawet w połowie tego, co kraje zachodu. Polska liczyła przede wszystkim na to, że rozwinie i zaciśnie kontakty z państwami Europy Wschodniej. Przystąpienie do Unii Europejskiej umożliwiło rozwój gospodarki, zwiększenie jej innowacyjności i konkurencyjności na rynkach światowych, a także rozwój przedsiębiorstw. W artykule „Członkostwo w Unii Europejskiej – korzyści dla Polski”, autorka napisała, że innym pozytywnym aspektem członkostwa jest udział w jednolitym rynku europejskim, a co za tym idzie zwiększenie rozmiarów wymiany handlowej poprzez zniesienie ceł, barier taryfowych i pozataryfowych. Rośnie przy tym poziom zatrudnienia (szczególnie w sektorach nastawionych na eksport). To wszystko też doprowadziło do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, przepływów kapitałowych oraz pewności obrotu prawnego<sup>4</sup>.

Poniżej zostały przedstawione wskaźniki ekonomiczne, które ukazują Polskę na tle całej Unii Europejskiej:

---

trzy potencjalne priorytetowe obszary współpracy gospodarczej: infrastruktura, wysokie technologie i zielone technologie. – *Meeting China-CEES Business Council and Business Support*, tłum. własne, <http://ceec-china-latvia.org/> (dostęp: 15.05.2019).

<sup>3</sup> Forsal.pl, *Chiny powoli kolonizują Europę? Oto najobszerniejsza mapa inwestycji Państwa Środka w UE*, <https://forsal.pl/artykuly/1119712,chinskie-inwestycje-w-europie-w-latach-2008-2018-europa-w-rekach-chin.ht> ml (dostęp: 28.04.2019).

<sup>4</sup> A. Konarzewska, *Członkostwo w Unii Europejskiej – korzyści dla Polski*, [https://www.bbn.gov.pl/download/1/967/RAP\\_czlonkostwo\\_w\\_UE\\_korzysci\\_dl\\_a\\_Polski.pdf](https://www.bbn.gov.pl/download/1/967/RAP_czlonkostwo_w_UE_korzysci_dl_a_Polski.pdf) (dostęp: 28.04.2019).

**Tabela 1**

Wskaźniki ekonomiczne Polski i Unii Europejskiej według stanu z marca 2019

<b>Wskaźnik</b>	<b>Polska</b>	<b>Unia Europejska</b>
<b>Bezrobocie</b>	3,4	6,4
<b>Inflacja</b>	1,7	1,6
<b>Produkcja przemysłowa</b>	1,7	0,0
<b>Deficyt</b>	-0,4	-0,6
<b>Dług publiczny</b>	48,9	80,0
<b>Koszt robocizny</b>	6,5	2,8
<b>Produkt Krajowy Brutto (% zmiana)</b>	0,5	0,5
<b>Produkt Krajowy Brutto per capita</b>	70	100

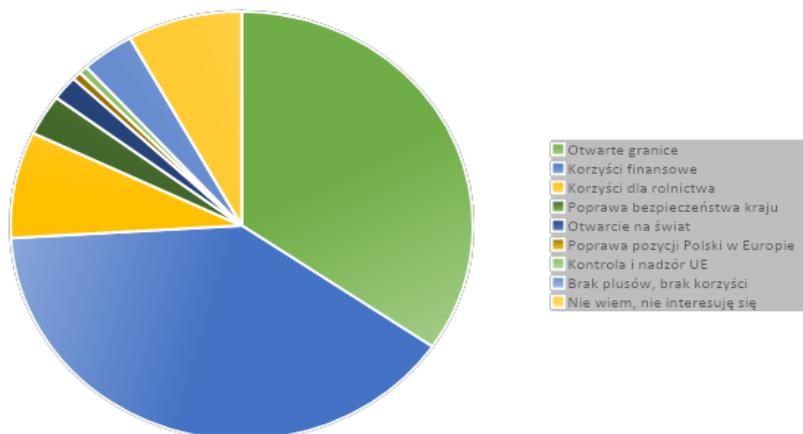
*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/economy/desktop/index.html> (dostęp: 13.05.2019).*

Jak można zauważyć, polskie wskaźniki w kwestii inflacji, produkcji przemysłowej i kosztów robocizny są wyższe niż w całej Unii. Jeżeli porównać Polskę z innymi krajami – na przykład z Niemcami i Francją to niektóre wskaźniki przedstawiają się następująco: bezrobocie w Niemczech wynosi 3,2, z kolei we Francji 8,8. Procentowa zmiana produktu krajowego brutto naszego sąsiada wynosi 0,4, we Francji – 0,3. PKB na mieszkańca wynosi 124 w Niemczech, a 104 we Francji.

Polska wiele zyskała na wejściu do Unii Europejskiej. W przeprowadzonym badaniu przez CBOS ankietowani następująco przedstawili korzyści:

## Wykres 1

Wybrane korzyści płynące z przystąpienia Polski w struktury Unii Europejskiej według respondentów



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie CBOS, *Komunikat z badań CBOS 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nr 52/2014, Warszawa 2014*, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K\\_052\\_14.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2014/K_052_14.PDF) (dostęp: 27.05.2019).

Jak zostało to przedstawione na powyższym wykresie 1, według respondentów największą zaletą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej są korzyści finansowe. Firmy mogą starać się o dotacje z Unii, wspiera się przedsiębiorczość, pojawiają się nowe inwestycje sportowe, kolejowe i drogowe oraz można zauważyć korzyści dla oświaty, nauki, środowiska naukowego, czy kulturowego. Drugą co do popularności odpowiedzią jest otwarcie granic, co wiąże się ze swobodą przemieszczania się, podejmowania pracy, uczenia się, czy też łatwiejszym dostępem do opieki medycznej za granicą. Co więcej, to także pomogło na rozwijanie stosunków z innymi krajami, w tym z Chinami. Inne, wskazane przez respondentów odpowiedzi to korzyści dla rolnictwa (między innymi promocja polskiej żywności za granicą), poprawa bezpieczeństwa kraju, otwarcie na świat (w tym likwidację stereotypów wynikających z wzajemnego poznania), kontrola i nadzór Unii Europejskiej, a także poprawa pozycji Polski w Europie.

## Narzędzia polityki zagranicznej

W monografii „Narzędzia Polityki Zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej” autorzy wyróżniają cztery rodzaje narzędzi: wojskowe, gospodarcze, ideologiczno-kulturowe oraz dyplomatyczne. Jako wojskowe rozumie się każdą z relacji, w których jedna ze stron pragnie ukazać swoją potęgę. Podkreślał to na przykład Hans Morgenthau: „Zwłaszcza w polityce międzynarodowej zbrojna siła – groźba lub prawdopodobieństwo jej użycia – jest najważniejszym materialnym składnikiem potęgi politycznej państwa [...]”<sup>5</sup>. Należy jednak zauważyć, że po Zimnej Wojnie, ten czynnik stracił znaczenie. Cytowany wyżej autor zwraca jeszcze uwagę na to, że jednym z paradoksów ery atomu jest to, że wzrost potęgi militarnej nie musi przekładać się na wzrost potęgi politycznej<sup>6</sup>. Jako przykład może posłużyć Korea Północna. Choć przywódca skupia dużo uwagi na zbrojenia i badania dotyczące broni atomowej, kraj nie pełni funkcji światowego hegemonu. Posiadanie przez Koreę broni masowego użycia służy raczej do odstraszenia niż do ofensywnego działania. Ze względu na opisane wyżej zmniejszenie znaczenia tego narzędzia, nie skupię się na nim w niniejszym artykule.

O ile narzędzie wojskowe traci znaczenie, o tyle rośnie znaczenie instrumentu gospodarczego. Dotyczy ona zagranicznej polityki ekonomicznej, którą rozumie się „jako świadome oddziaływanie państwa na wymianę gospodarczą z zagranicą sprowadzające się z jednej strony do wytyczenia określonych celów w tej dziedzinie, a z drugiej – określonych narzędzi (instrumentów), które przez swój wpływ na obroty gospodarcze z zagranicą mają przyczynić się do osiągnięcia tych celów”<sup>7</sup>. Rozwój znaczenia instrumentu gospodarczego jest możliwy dzięki globalizacji. Zwiększa ona szybkość przepływu kapitału, usług i ludzi, zwiększa też mobilność, ułatwia kontakty międzyludzkie, stwarza duże możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego, zwiększa też

---

<sup>5</sup> H. J. Morgenthau, *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, tłum. R. Włoch, Warszawa 2010, s. 49-52.

<sup>6</sup> *Ibidem*, s. 49.

<sup>7</sup> A. Olesiuk, M. Vashchenko, *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Gospodarcze wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2010, s. 195.

możliwości zaspokajania potrzeb ludzi, przyspiesza rozwój nowych technologii, podnosi jakość życia oraz poznanie innych kultur<sup>8</sup>.

Narzędzia ideologiczno-kulturowe najbliżiej związane są z pojęciem *soft power*<sup>9</sup> i składają się na nie następujące elementy: codzienna komunikacja, obszar strategiczny oraz dyplomacja publiczna<sup>10</sup>. Na tym ostatnim autorzy monografii „Narzędzia Polityki Zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej” poświęcają najwięcej uwagi, ponieważ uważają, że czynnikiem kształtowania chińskich wpływów oraz instrumentem przybliżania chińskiego modelu transformacji i rozwoju powinna być właśnie dyplomacja publiczna<sup>11</sup>.

Ostatnie już narzędzie to dyplomacja. Jeżeli przybierze ona charakteru presji, może oznaczać zawieszenie wymiany dyplomatycznej. Z kolei w dyplomacji jako perswazji, dyplomacja to nic innego jak tworzenie platform dialogu bilateralnego i multilateralnego<sup>12</sup>.

### **Cele polityki zagranicznej Chin wobec Unii Europejskiej – na podstawie „China’s EU Policy Paper”**

Biorąc pod uwagę powyższe wiadomości o narzędziach polityki zagranicznej, postaram się przedstawić rolę Polski w relacjach Unia Europejska-Chiny. Zanim jednak do tego przejdę, muszę wyjaśnić, jak wyglądają ogólne stosunki Chin z Unią Europejską. W 2003 roku Chiny wydały dokument pod tytułem „China’s EU Policy Paper”, który określał założenia wobec Unii Europejskiej. Warto zwrócić uwagę, że był to pierwszy dokument strategiczny, dotyczący kontaktów z partnerem zewnętrznym. Dokument składał się z trzech części. Już we wstępie Chińczycy zaznaczają, że UE jest największym partnerem handlowym Chin od czternastu lat, a Chiny drugim co do wielkości partnerem

---

<sup>8</sup> M. Borowiec, S. Dorocki, W. Kilar, M. Płaziak, A. I. Szymańska, A. Świętek, P. Wilczyński, *Przedsiębiorczość w praktyce*, [http://zasobyip2.ore.edu.pl/uploads/publications/44e33f66b612afab5cfe9bbd9acaad54\\_/index.html](http://zasobyip2.ore.edu.pl/uploads/publications/44e33f66b612afab5cfe9bbd9acaad54_/index.html) (dostęp: 18.04.2019).

<sup>9</sup> *Soft power* rozumie się jako zdolność wpływania na zachowywanie innych ludzi tak, aby urzeczywistniali nasze pragnienia - J. S. Nye Jr., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej?*, Warszawa 2007, s. 30.

<sup>10</sup> Wstęp [w:] *Narzędzia polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej*, pod red. M. Pietrasia, D. Mierzejewskiego, K. Żakowskiego, Łódź 2014, s. 15-16.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 16.

<sup>12</sup> *Ibidem*, s. 17.

handlowym Unii Europejskiej<sup>13</sup>. Rozwijanie zdrowych relacji z Unią od dawna stanowi priorytet dla polityki zagranicznej Chin. Pierwsza po krótko określa status Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Przedstawia ją jako „silną i najbardziej zintegrowaną społeczność na świecie”<sup>14</sup>. Proces integracji europejskiej został określony jako nieodwracalny<sup>15</sup>, a przyszła rola Unii w świecie jako rosnąca<sup>16</sup>. W drugiej części, Chiny podkreśliły, że we wzajemnych stosunkach brak jest jakichkolwiek konfliktów oraz, że strony nie stanowią dla siebie zagrożenia, mimo tego, że w wielu kwestiach się nie zgadzają. Trzecia część, najobszerniejsza, wskazuje ważne dla Chin obszary współpracy. W sferze politycznej zostało wymienionych osiem zadań. W kolejnej, w sferze stosunków ekonomicznych przedstawiono siedem obszarów. W kolejnej części przedstawiono plany współpracy z zakresu edukacji, nauki, technologii, kultury, ochrony zdrowia i wymiany międzyludzkiej. Potem jeszcze przyjrzano się ramom współpracy wymiaru sprawiedliwości, policji, administracji oraz zatrudnienia i polityki społecznej. Ostatnia część dotyczyła współpracy wojskowej.

Zdaniem Gustaafa Geeraerts, publikacja dokumentu zmieniła stosunek Chin wobec Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Jeszcze rok przed wydaniem powyższego dokumentu, Dariusz Kondratkiewicz pisał, że Chiny nie są zainteresowane Europą, ponieważ jej miejsce zajmują Stany Zjednoczone, Rosja (przede wszystkim na płaszczyźnie politycznej i militarnej), oraz Japonia (tutaj dominuje płaszczyzna gospodarcza)<sup>18</sup>. Warto więc zauważyć, że dokument „China's EU Policy Paper” określa, że wzajemne relacje to nie tylko kwestie gospodarcze, ale też polityczne.

Na podstawie wspomnianego dokumentu można więc wyróżnić następujące cele polityki ChRL wobec Unii:

---

<sup>13</sup> *Full text of China's Policy Paper on the European Union*, tłum. własne, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/18/c\\_137681829.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/18/c_137681829.htm) (dostęp: 14.05.2019).

<sup>14</sup> *Ibidem*.

<sup>15</sup> W oryginale występuje słowo „irreversible”.

<sup>16</sup> *Full text of China's...*, *op. cit.*

<sup>17</sup> G. Geeraerts, *In the Eye of the Dragon. Chinese Perceptions of the EU as a Global Actor*, „BiCCS Asia Paper”, vol 1(4), grudzień 2007, s. 19.

<sup>18</sup> D. Kondratkiewicz, *Stosunki ChRL z Unią Europejską [w:] Chiny w Stosunkach międzynarodowych*, red. K. Iwańczuk, A. Ziętek, Lublin 2003, s. 178.

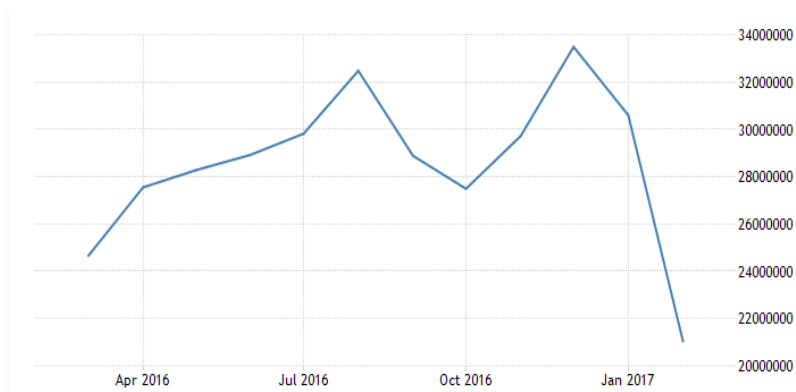
- budowa wizerunku Chin,
- przyciąganie inwestorów z krajów Unii w wybranych sektorach,
- promocja chińskiego eksportu do Europy,
- wzmacnianie pozycji politycznej Chin jako mocarstwa globalnego,
- wzmacnianie roli Chin w instytucjach międzynarodowych,
- zniesienie embarga na sprzedaż broni do Chin,
- promocja Chin jako atrakcyjnego celu turystycznego,
- promocja kultury i języka,
- wzmacnianie rozwoju chińskiej nauki.

### **Narzędzie gospodarcze – wymiana dóbr i kwestia inwestycji zagranicznych**

Relacje chińsko-europejskie w głównej mierze opierają się na gospodarce. Unia jest najważniejszym partnerem dla Chin, co można zobaczyć na sklepowych półkach, gdzie większość produktów ma napisane na opakowaniu „made in China”. Poniżej znajduje się wykres przedstawiający eksport Chin do Unii:

**Tabela 2**

Eksport Chin do Unii Europejskiej



Źródło: *Chiny – eksport do Unii Europejskiej*,  
<https://pl.tradingeconomics.com/china/exports-to-european-union>  
(dostęp: 14.05.2019).

Jeżeli chodzi o Polskę, to łączna wymiana wzrosła o ponad dwadzieścia procent i po raz pierwszy przekroczyła dwadzieścia miliardów dolarów – przedstawia Maciej Kalwasiński, redaktor portalu Bankier.pl. Według autora to plasuje Polskę na ósmym miejscu wśród partnerów handlowych Pekinu z Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Dzieje się tak dlatego, że polski rynek wydaje się dla Chińczyków bardziej perspektywiczny, przede wszystkim ze względu na występującą tu mniejszą konkurencję niż w pozostałych państwach Unii. Polska na bardzo strategiczne położenie i dobrą sieć połączeń transportowych, co powoduje, że jest ważnym partnerem „Nowego Jedwabnego Szlaku”, o którym będzie jeszcze mowa.

Opisując narzędzie gospodarcze, należy wspomnieć o inwestycjach, które jak opisuje Tomasz Kamiński, są ważnym instrumentem polityki zagranicznej. Inwestycje mogą też stanowić czynnik łagodzący problemy ekonomiczne<sup>20</sup>. Chińczycy jeszcze w 2006 roku przeprowadzili 11 transakcji inwestycyjnych, a 5 lat później – już 61<sup>21</sup>. Co więcej, koszt inwestycji wzrósł z 23 miliardów dolarów amerykańskich (USD) w 2008 roku do 385 miliardów USD dziesięć lat później. „Za rekordowy uznaje się rok 2017, gdy dokonano inwestycji na ponad 100 miliardów USD. Wskutek tego na przestrzeni ostatniej dekady Chińczycy przejęli ponad 350 europejskich spółek”<sup>22</sup>.

W 2018 roku w Polsce było aktywnych jedenaście projektów z Chin o wartości prawie 1,3 miliarda euro<sup>23</sup> (według stanu na dzień 30.05.2019 rok to równowartość 5,6 miliardów dolarów

---

<sup>19</sup> M. Kalwasiński, *Eksport z Polski do Chin najwyższy w historii*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Eksport-z-Polski-do-Chin-najwyzszy-w-historii-7568470.html> (dostęp: 14.05.2019).

<sup>20</sup> T. Kamiński, *Po pierwsze gospodarka Narzędzia polityki zagranicznej ChRL wobec Unii Europejskiej*, [w:] *Narzędzia polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej*, Pietraś M. (red.), Łódź 2014, s. 144.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> Chiński Raport, *chińskie inwestycje w Europie*, <https://www.chinskiraport.pl/blog/chinskie-inwestycje-w-europie/>, (dostęp: 15.05.2019).

<sup>23</sup> D. Blum, *Chińska ofensywa inwestycyjna w Polsce. Kolejka chętnych*, <https://pl.sputniknews.com/polska/201807188414622-Polska-Chiny-inwestycje/> (dostęp: 15.05.2019).

amerykańskich<sup>24</sup>). Jak wynika to z raportu Rhodium Group, było to tylko 1,5 procent wszystkich inwestycji kierowanych w stronę Europy<sup>25</sup>. Kraj znad Wisły zajmuje siedemnaste miejsce wśród docelowych chińskich inwestycji na sześćdziesiąt siedem państw branych pod uwagę w badaniu<sup>26</sup>. Jako przykład chińskiej inwestycji w Polsce może być działalność firmy z sektora motoryzacyjnego i obrabiarkowego Tri-Ring Group. Dyrektor firmy Weiren Zhao mówił: „Na naszym przykładzie widać, że Polska jest dobrym miejscem na chińskie inwestycje [...] Wybraliśmy fabrykę, zainwestowaliśmy i efekt od razu widać. Będziemy cały czas podążać tą ścieżką i rozszerzać zakres działalności. Naszym śladem, jak sądzę, będzie szło coraz więcej chińskich inwestorów. Przykład Tri-Ringu jest bardzo dobry”<sup>27</sup>. Inne firmy chińskie inwestujące w Polsce to Sinohydro Corporation, LiuGong, China Overseas Engineering Group Co, Ltd, czy Nucotech.

Zgodnie z zapisem w dokumencie „China’s EU Policy Paper”, Chiny przyciągają też firmy z Unii Europejskiej do siebie. Przykładem może być Volkswagen, który wybudował w Chinach już 11 fabryk i na potrzeby chińskie produkuje około 3 miliony samochodów rocznie<sup>28</sup>. Polska jest bardzo zainteresowana Chinami, jednak polskich inwestycji w Państwie Smoka jest bardzo mało. Można wymieść na przykład obecność Primetechu (dawniej Kopex), specjalizujący się w produkcji maszyn górniczych. W prowincji Guanxi działa na przykład firma Glaspo, zajmująca się produkcją szkła.

---

<sup>24</sup> Coinmill.com, *Przelicznik walutowy*, [https://pl.coinmill.com/EUR\\_PLN.html#EUR=1300000000](https://pl.coinmill.com/EUR_PLN.html#EUR=1300000000), (dostęp: 30.05.2019).

<sup>25</sup> P. Mazurkiewicz, *Polska odpada z wyścigu po inwestycje w Chinach*, <https://www.rp.pl/Inwestycje/303109942-Polska-odpada-z-wyścigu-po-inwestycje-z-Chin.html> (dostęp: 15.05.2019).

<sup>26</sup> D. Blum, *op cit.*

<sup>27</sup> Infor.pl, *Chińczycy wykupują polskie przedsiębiorstwa z branży motoryzacyjnej?*, <https://mojafirma.infor.pl/moto/wiadomosci/rynek/724475.Chinczycy-wykupia-polskie-przedsiębiorstwa-z-branzy-motoryzacyjnej.html> (dostęp: 15.05.2019).

<sup>28</sup> W. Surmacz, *Chiny Obiecane*, [w:] Forbes 2011, nr 11/2011.

## **Narzędzie gospodarcze – Polska na drodze Nowego Jedwabnego Szlaku**

Chiny stoją przed dużymi problemami – braku tradycji morskich, czy brak technologii okręgowych. Marcin Adamczyk w swoim artykule „Nowy Jedwabny Szlak jako próba stworzenia mocarstwa lądowego w myśl klasycznych teorii geopolitycznych” napisał, że potrzeba dekad, aby Chiny mogły dogonić Stany Zjednoczone w byciu mocarstwem morskim<sup>29</sup>. Kraj Środka wybrał więc drogę bycia mocarstwem lądowym, a w tym może pomóc Nowy Jedwabny Szlak, znany także jako Inicjatywa Pasa i Szlaku.

Koncepcja Nowego Jedwabnego Szlaku została przedstawiona przez Xi Jinpinga, podczas jego wizyty w Kazachstanie we wrześniu w 2013 roku. Dla Chin to możliwość rozwoju, rozszerzania strefy wpływów i co najważniejsze, umocnienie swojej pozycji jako mocarstwa lądowego. Celem Szlaku jest też rozwijanie współpracy gospodarczej z krajami, które znajdują się na trasie. Swoją udział w projekcie potwierdziła też Polska.

Dla Chin Polska jawi się jako atrakcyjne miejsce do obsługi kolejowych przepływów handlowych z Europą Środkową (na trasie Chengdu–Łódź, Xiamen–Łódź, czy też Zhengzhou-Hamburg przez Warszawę). Warto podkreślić rolę miasta Łodzi – przez to miasto obsługiwanych jest około 25 procent pociągów relacji Chiny–Unia Europejska, co odpowiada za około 7 procent wartości towarów<sup>30</sup>. Co więcej, autorzy „Kolejowy Jedwabny Szlak. Połączenia kolejowe UE-Chiny: uwarunkowania, aktorzy, interesy” piszą, że Polska ma korzystne położenie geograficzne, oferuje niskie koszty płacowe i stosunkowo bogatą ofertę logistyczno-magazynową. Chińczycy bowiem pragną, aby Polska otworzyła przed nimi rynki całej Europy. „Polska jest traktowana przez Chińczyków nie tylko jako rynek zbytu, ale też – w kontekście

---

<sup>29</sup> M. Adamczyk, *Nowy Jedwabny Szlak jako próba stworzenia mocarstwa lądowego w myśl klasycznych teorii geopolitycznych*, [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14852/Nowy\\_Jedwabny\\_Szla\\_k\\_jako\\_prоба\\_stworzenia\\_mocarstwa\\_ladowego\\_w\\_mysl\\_klasycznych\\_teorii\\_g\\_eopolitycznych.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14852/Nowy_Jedwabny_Szla_k_jako_prоба_stworzenia_mocarstwa_ladowego_w_mysl_klasycznych_teorii_g_eopolitycznych.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (dostęp: 15.05.2019).

<sup>30</sup> J. Jakóbski, K. Popławski, M. Kaczmarek, *Kolejowy Jedwabny Szlak. Połączenia kolejowe Chiny-UE: uwarunkowania, aktorzy, interesy*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, nr 17, Warszawa 2017, s. 10.

budowy Nowego Jedwabnego Szlaku – jako biznesowy przystanek na drodze Chin do Unii Europejskiej<sup>31</sup>”.

### **Narzędzie dyplomatyczne – partnerstwo strategiczne**

Narzędzie dyplomatyczne w relacjach Chiny–Unia Europejska odnoszą się do deklaracji „strategicznego partnerstwa”. Jako przykład można podać ofensywę w latach 2003-2004, której celem było zniesienie embarga na sprzedaż broni do Chin. Chociaż Premier Wen Jibao podczas wizyty w Brukseli w 2004 roku był przekonany o tym, że problem został rozwiązany<sup>32</sup>, pod naciskiem Amerykanów Europejczycy zrezygnowali z tego pomysłu. Ukazało to dla Chińczyków, że „Unia rozumie inaczej [pojęcie strategicznego partnerstwa – przyp. autora] i wcale nie musi ono przynieść rozwiązania najważniejszych dla stron chińskiej problemów”<sup>33</sup>.

Podczas wizyty w Chinach w 2011 roku, ówczesny Prezydent Polski Bronisław Komorowski podpisał porozumienie o strategicznym partnerstwie. „[...] Chcę powiedzieć, że zgodnie z chińskim powiedzeniem, iż „lepiej raz zobaczyć niż sto razy usłyszeć”, widzę Chiny jako kraj ogromnego rozwoju. Dzisiaj Polska sprawuje prezydencję w Unii Europejskiej, a Chiny to druga gospodarka świata, kraj współtworzący wielką politykę w wymiarze globalnym. Sądzę więc, że w interesie wszystkich leży, aby stosunki polsko-chińskie zostały podniesione do wyższej rangi”<sup>34</sup> – podkreślił podczas wizyty Bronisław Komorowski. Ostatnie wizyty polskich władz w kraju środka miały miejsce w 2015 roku przez prezydenta Andrzeja Dudę oraz w 2017 roku przez ówczesną premier Beatę Szydło.

### **Narzędzie ideologiczno-kulturowe – Instytuty Konfucjusza**

Narzędzie kulturowe jest realizowane przede wszystkim poprzez zakładanie Instytutów Konfucjusza. Jest to sieć organizacji non-profit,

---

<sup>31</sup> J. M. Fiszer, *Stosunki Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*, Rocznik Integracji Europejskiej, nr 11/2007.

<sup>32</sup> *China's Wen Confident of a Resolution to Arms Embargo*, „European Voice” 2004, vol. 10, no. 16.

<sup>33</sup> T. Kamiński, *op cit.*

<sup>34</sup> Prezydent.pl, *Polsko-chińskie partnerstwo strategiczne*, <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,140,polsko-chińskie-partnerstwo-strategiczne.html> (dostęp: 14.05.2019).

w których prowadzone są kursy języka chińskiego, organizowane są różnego rodzaju konkursy i egzaminy państwowe HSK (Hànyǔ Shuǐpíng Kǎoshì – 汉语水平考试). Pozwalają one pojechać nawet na roczne stypendium do Państwa Środka. Instytucje zajmują się również propagowaniem chińskiej sztuki poprzez organizację wystaw, przeglądów filmowych czy prelekcji. Przykładem może być organizacja warsztatów dla dzieci „Za chińskim murem”, czy też Konferencja „Kungfu/Wushu – ciało, umysł, sport i tradycja”, które miały miejsce w 2019 roku w Instytucie Konfucjusza przy Uniwersytecie Gdańskim.

Pierwszy Instytut powstał w 2004 roku w Korei Południowej, choć już wcześniej powstała pilotażowa instytucja w Uzbekistanie. Rok później powstał pierwszy Instytut Konfucjusza w Europie, a dokładnie w Szwecji. Obecnie w Europie działa 182 takich placówek – najwięcej w Wielkiej Brytanii – 29 działających Instytutów. W Polsce utworzono pierwszą organizację promocji kultury chińskiej w 2006 roku w Krakowie. W 2008 roku otwarto 3 następne placówki: w Opolu, Poznaniu i Wrocławiu. W 2015 roku do grona polskich miast z Instytutem Konfucjusza dołączył Gdańsk. Więcej od Polski Instytutów Konfucjusza ma wspomniana wyżej Wielka Brytania, Francja (17), Niemcy (16) i Włochy (12)<sup>35</sup>.

## **Zakończenie**

Polska przystępując do Unii Europejskiej stała się częścią planu Chin zapisanego w dokumencie „China’s EU Policy Paper”. Jednym z celów Chińczyków jest przyciąganie inwestorów z krajów Unii w wybranych sektorach. Na razie obecność Polski jest znikoma, jednak można wymienić takie firmy jak Primetech czy Glaspo. Pozostając przy gospodarce, należy wspomnieć o promocji chińskiego eksportu do Europy – Polska plasuje się na ósmym miejscu wśród partnerów handlowych Pekinu z krajami należącymi do Unii.

Narzędzie dyplomatyczne Chin wobec Polski realizuje się poprzez strategiczne partnerstwo i wiążącymi się z tym wzajemnymi wizytami przedstawicieli Państw. Należy także zauważyć, że inicjatywa „17+1” (dawniej „16+1”) została zapoczątkowana w 2012 roku

---

<sup>35</sup> English.hanban.org, *Confucius Institute/Classrom*, [http://english.hanban.org/node\\_10971.htm](http://english.hanban.org/node_10971.htm) (dostęp: 14.05.2019).

w Warszawie. Ukazuje to, że Chiny traktują Polskę jako przedstawiciela Europy.

Chiny budują wizerunek Chin poprzez promocję kultury i języka za pomocą Instytutów Konfucjusza. Dzięki nim można nawet pojechać na rok do Chin. Otwarcie granic pozwala również na podróżowanie między krajami, co też pomaga, aby Chińczycy częściej odwiedzali nasz kraj. Wzrostową tendencję ukazują statystyki – w 2017 roku Polskę odwiedziło 138 tysięcy turystów z Chin. W pierwszej połowie 2018 roku przyjechało ponad 20 procent turystów więcej<sup>36</sup>. Innym celem zapisanym w dokumencie jest wzmacnianie rozwoju chińskiej nauki. To również ułatwiło wstąpienie Polski w struktury Unii Europejskiej.

Jaka jest rola Polski w relacjach Unia Europejska-Chiny? Przede wszystkim kraj nad Wisłą jawi się dla chińczyków jako atrakcyjne miejsce do współpracy gospodarczej – przykładem może być Łódź, przez którą przejeżdża około 25 procent chińskich dostaw do Europy Zachodniej w ramach inicjatywy Nowego Jedwabnego Szlaku. Polski rynek wydaje się dla chińczyków też bardziej perspektywiczny, przede wszystkim ze względu na występującą tu mniejszą konkurencję niż w pozostałych państwach Unii. Co więcej, jak zauważył to autor artykułu „Stosunki Unia Europejska – Chiny w XXI wieku”, Polska może pełnić rolę „biznesowego przystanku” na drodze Chin do zachodnich krajów Unii Europejskiej.

## **Bibliografia**

### **Literatura:**

Adamczyk M., *Nowy Jedwabny Szlak jako próba stworzenia mocarstwa lądowego w myśl klasycznych teorii geopolitycznych*, [https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14852/Nowy\\_Jedwabny\\_Szlak\\_jako\\_proba\\_stworzenia\\_mocarstwa\\_ladowego\\_w\\_mysl\\_klasycznych\\_teorii\\_geopolitycznych.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14852/Nowy_Jedwabny_Szlak_jako_proba_stworzenia_mocarstwa_ladowego_w_mysl_klasycznych_teorii_geopolitycznych.pdf?sequence=1&isAllowed=y), (dostęp: 15.05.2019).

Blum D., *Chińska ofensywa inwestycyjna w Polsce. Kolejka chętnych*, <https://pl.sputniknews.com/polska/201807188414622-Polska-Chiny-inwestycje/>, (dostęp: 15.05.2019).

---

<sup>36</sup> M. Kośka *Chińscy Turyści w Polsce: co roku nowy rekord*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/chincy-turysci-w-polsce-co-roku-nowy-rekord,95,0,2423647.html>, (dostęp: 20.05.2019).

Borowiec M., Dorocki S., Kilar W., Płaziak M., Szymańska A. I., Świętek A., P. Wilczyński, *Przedsiębiorczość w praktyce*, [http://zasobyip2.ore.edu.pl/uploads/publications/44e33f66b612afab5cfe9bbd9acad54\\_/index.html](http://zasobyip2.ore.edu.pl/uploads/publications/44e33f66b612afab5cfe9bbd9acad54_/index.html) (dostęp: 18.04.2019).

Fiszer J. M., *Stosunki Unia Europejska – Chiny w XXI wieku*, Rocznik Integracji Europejskiej, nr 11/2007.

Geeraerts G., *In the Eye of the Dragon. Chinese Perceptions of the EU as a Global Actor*, „BiCCS Asia Paper”, vol 1(4), grudzień 2007.

Jakóbowski J., Popławski K., Kaczmarek M., *Kolejowy Jedwabny Szlak. Połączenia kolejowy Chiny-UE: uwarunkowania, aktorzy, interesy*, Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia, nr 17, Warszawa 2017.

Kamiński T., *Po pierwsze gospodarka Narzędzia polityki zagranicznej ChRL wobec Unii Europejskiej*, [w:] *Narzędzia polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej*, Pietras M. (red.), Łódź 2014.

Kalwasiński M., *Eksport z Polski do Chin najwyższy w historii*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Eksport-z-Polski-do-Chin-najwyzszy-w-historii-7568470.html> (dostęp: 14.05.2019).

Konarzewska A., *Członkostwo w Unii Europejskiej – korzyści dla Polski*, [https://www.bbn.gov.pl/download/1/967/RAP\\_czlonkostwo\\_w\\_UE\\_korzysci\\_dla\\_Polski.pdf](https://www.bbn.gov.pl/download/1/967/RAP_czlonkostwo_w_UE_korzysci_dla_Polski.pdf) (dostęp: 28.04.2019).

Kondratkiewicz D., *Stosunki ChRL z Unią Europejską* [w:] *Chiny w Stosunkach międzynarodowych*, red. K. Iwańczuk, A. Ziętek, Lublin 2003.

Kośka M., *Chińscy Turysci w Polsce: co roku nowy rekord*, <https://www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/chincy-turysci-w-polsce-co-roku-nowy-rekord,95,0,2423647.html> (dostęp: 20.05.2019).

Mazurkiewicz P., *Polska odpada z wyścigu po inwestycje w Chinach*, <https://www.rp.pl/Inwestycje/303109942-Polska-odpada-z-wyścigu-po-inwestycje-z-Chin.html> (dostęp: 15.05.2019)

Morgenthau H. J., *Polityka między narodami. Walka o potęgę i pokój*, tłum. R. Włoch, Warszawa 2010.

Nye J. S. Jr., *Soft power. Jak osiągnąć sukces w polityce światowej?*, Warszawa 2007.

Pietras M. (red.), *Narzędzia polityki zagranicznej Chińskiej Republiki Ludowej*, Łódź 2014.

Olesiuk A., Vashchenko M., *Międzynarodowe stosunki ekonomiczne. Gospodarcze wyzwania XXI wieku*, Warszawa 2010.

### **Strony internetowe**

*China's Wen Confident of a Resolution to Arms Embargo*, „European Voice” 2004, vol. 10, no. 16.

Chiński Raport, *chińskie inwestycje w Europie*, <https://www.chinskiraport.pl/blog/chinskie-inwestycje-w-europie/> (dostęp: 15.05.2019).

Coinmill.com, *Przelicznik walutowy*, [https://pl.coinmill.com/EUR\\_PLN.html#EUR=1300000000](https://pl.coinmill.com/EUR_PLN.html#EUR=1300000000), (dostęp: 30.05.2019).

English.hanban.org, *Confucius Institute/Classrom*, [http://english.hanban.org/node\\_10971.htm](http://english.hanban.org/node_10971.htm) (dostęp: 14.05.2019)

Forsal.pl, *Chiny powoli kolonizują Europę? Oto najobszerniejsza mapa inwestycji Państwa Środka w UE*, <https://forsal.pl/artykuly/1119712,chinskie-inwestycje-w-europie-w-latach-2008-2018-europa-w-rekach-chin.html> (dostęp: 28.04.2019).

*Full text of China's Policy Paper on the European Union*, tłum. własne, [http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/18/c\\_137681829.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-12/18/c_137681829.htm) (dostęp: 14.05.2019).

Infor.pl, *Chińczycy wykupują polskie przedsiębiorstwa z branży motoryzacyjnej?*, <https://mojafirma.infor.pl/motowiadomosci/rynek/724475,Chinczycy-wykupia-polskie-przedsiębiorstwa-z-branzy-motoryzacyjnej.html> (dostęp: 15.05.2019).

*Meeting China-CEES Business Council and Business Support*, tłum. własne, <http://ceec-china-latvia.org/> (dostęp: 15.05.2019).

Prezydent.pl, *Polsko-chińskie partnerstwo strategiczne*, <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,140,polsko-chinskie-partnerstwo-strategiczne.html> (dostęp: 14.05.2019).

Smith N., *Koniec amerykańskich złudzeń. Chiny już dziś mają największą gospodarkę świata i wkrótce zostawią USA daleko w tyle.*, <https://forsal.pl/artykuly/1080154,koniec-amerykanskich-zludzen-chiny-juz-dzis-maja-najwieksza-gospodarka-swiata-i-wkrotce-zostawia-usa-daleko-w-tyle-wykresy.html> (dostęp: 18.04.2019).

**Cezary Strojny**

ORCID: 0000-0002-8397-6687

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## **Korzyści i koszty z przystąpienia Polski do strefy euro**

*Benefits and costs of Poland's accession to the euro zone*

### **Abstrakt**

W dniu 1 maja 2004 r. po zakończeniu procesu ratyfikacyjnego Polska wraz z Cyprzem, Estonią, Czechami, Litwą, Łotwą, Malcią, Słowenią, Słowacją i Węgrami stała się pełnoprawnym członkiem Wspólnot Europejskich. Wstępując do Unii Europejskiej Polska zobowiązała się do przystąpienia do strefy euro oraz prowadzenia wspólnej polityki pieniężnej z krajami należącymi do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Celem niniejszego rozdziału jest zaprezentowanie i omówienie korzyści oraz kosztów jakie niesie za sobą przystąpienie przez Polskę do strefy euro.

### **Słowa kluczowe:**

strefa euro, korzyści, koszty, Unia Europejska

### **Abstract**

On 1 May 2004, following the completion of the ratification process, Poland became a full member of the European Communities together with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Slovenia and Slovakia. Upon joining the European Union, Poland undertook to join the euro area and to conduct a common monetary policy with the countries belonging to the Economic and Monetary Union.

The purpose of this chapter is to present and discuss the benefits and costs of Poland's accession to the euro area.

### **Key words:**

euro area, benefits, costs, European Union

## **Warunki przystąpienia do strefy euro**

Proces przyjęcia przez Polskę wspólnej waluty i jednolitej polityki pieniężnej w ramach strefy euro następuje zgodnie z określonymi procedurami o charakterze prawno-ekonomicznym, które są uregulowane w Traktacie i są one jednakowe zarówno dla obecnych jak i przyszłych krajów członkowskich. Przedmiotowa procedura obejmuje wymagania odnoszące się do spełnienia szeregu kryteriów makroekonomicznych a także harmonizacji regulacji prawnych określających funkcjonowanie władz monetarnych.

Warunkiem przystąpienia do strefy euro jest spełnienie tzw. Kryterium konwergencji. Wyznaczają one wskaźniki makroekonomiczne, które należy osiągnąć, aby kraj mógł zostać uznany za należycie przygotowany do uczestnictwa we wspólnym obszarze walutowym.

W Traktacie, będącym podstawą prawną utworzenia unii monetarnej, wymienionych zostało pięć kryteriów. Dwa z nich są nazywane jako kryteria fiskalne i dotyczą polityki fiskalnej, a pozostałe trzy są uznawane jako kryteria monetarne i dotyczą sfery pieniężnej.

Kryteria fiskalne dotyczą wielkości deficytu sektora finansów publicznych oraz długu publicznego. Kraj zabiegający o przyjęcie do unii monetarnej nie może wykazywać planowanego lub faktycznego deficytu wyższego niż 3% PKB, a relacja jego długu publicznego do PKB nie powinna przekraczać 60%.

Monetarne kryteria odnoszą się do stabilności cen, wysokości długoterminowych stóp procentowych oraz stabilności kursu walutowego. Zgodnie z kryterium inflacyjnym kraj chcący przystąpić do unii monetarnej nie może w okresie referencyjnym wykazywać tempa wzrostu cen wyższego o więcej niż 1,5 pkt. proc. od średniej w trzech krajach UE o najbardziej stabilnych cenach. Zgodnie z kryterium zbieżności stóp procentowych, długoterminowa nominalna stopa procentowa nie powinna przekraczać o więcej niż 2 pkt. proc. średniej z takich stóp w trzech krajach UE o najbardziej stabilnych cenach. Ostatnie kryterium konwergencji dotyczy kursu walutowego. Kraj kandydujący do unii monetarnej powinien przez co najmniej dwa lata uczestniczyć w systemie ERM II. W ciągu tego okresu kurs waluty krajowej do euro powinien się utrzymywać względem centralnego parytetu, wynoszącym  $\pm 15\%$ , albo w paśmie węższym, indywidualnie wynegocjowanym przez kraj uczestniczący w ERM II. W ciągu tych

dwóch lat nie mogą wystąpić poważne napięcia na rynku walutowym (ang. severe tensions), w szczególności przybierające form dewaluacji kursu centralnego przez kraj aspirujący do unii monetarnej.

Kryteria konwergencji z Maastricht są nazywane kryteriami „zdrowej” gospodarki, która powinna charakteryzować się niską inflacją, uporządkowanymi finansami publicznymi i stabilnym kursem walutowym. Wypełnienie wskazanych kryteriów pozwala uznać gospodarkę za przygotowaną do uczestnictwa w obszarze wspólnej waluty. W związku z czym to uznać, że gospodarka danego kraju będzie konkurencyjna po wejściu do unii monetarnej jednocześnie nie stanowiąc ciężaru dla pozostałych krajów członkowskich.

### **Kryteria Traktatu z Maastricht**

Każdy kraj, który chce wstąpić do strefy euro musi spełnić warunki, zostały zawarte w Traktacie z Maastricht Zalicza się do nich:

- kryterium stabilności cen;
- kryteria fiskalne;
- kryterium stóp procentowych;
- kryterium kursowe.

Kryterium stabilności cen polega na tym, że inflacja nie może być wyższa od średniego poziomu inflacji w trzech krajach o najniższej inflacji +/- 1,5 punktu procentowego W Polsce, w ostatnich trzech latach, kryterium inflacyjne nie było spełnione. Pozytywnym akcentem jest to, że różnica między krajową inflacją a wartością referencyjną jest coraz mniejsza.

Kryteria fiskalne dotyczą wielkości deficytu budżetowego i długu publicznego. Państwo członkowskie nie może być zatem objęte procedurą nadmiernego deficytu (EDP), która związana jest z przekroczeniem wskaźników odnoszących się do sektora instytucji rządowych i samorządowych (ang. *general government*). Wskaźniki te wynoszą 3% PKB w odniesieniu do deficytu oraz 60% PKB w odniesieniu do zadłużenia, jednak w praktyce przy ocenie uwzględnia się raczej tendencję, nie zaś poziom wartości referencyjnych w jednym określonym momencie. Ponadto uwzględnia się m.in. wyzwania stojące aktualnie przed budżetem danego państwa, jak np. podejmowanie określonych reform.

Kryterium kursu walutowego zobowiązuje państwa członkowskie do uczestnictwa w europejskim mechanizmie kursowym przez minimum dwa lata, bez poważnych napięć. Ocena pomyślności pozostawiania w mechanizmie wydawana jest przez Europejski Bank Centralny. W okresie przebywania w ERM II zakazana jest samowolna dewaluacja waluty krajowej względem euro. Obecnie maksymalne dopuszczalne pasmo wahań kursowych wynosi  $\pm 15\%$  odchylenia względem wyznaczonego kursu centralnego.

Ostatnim kryterium związanym z polityką monetarną jest kryterium stóp procentowych, ocenie jego wypełnienia brane są te same trzy państwa, co przy kryterium inflacyjnym. Kryterium głosi, że w ciągu roku przed badaniem średnia nominalna długoterminowa stopa procentowa nie może przekraczać stopy procentowej wspomnianych państw o więcej niż 2 pkt. procentowe. Przy ocenie brane są pod uwagę obligacje skarbowe.

### **Dostosowania Narodowego Banku Polskiego do wymagań ESBC**

Obowiązujące w Polsce unormowania prawne powodują, że wprowadzone w Narodowym Banku Polskim zasady funkcjonowania nie odbiegają od standardów europejskich. Wdrażane nowelizacje spowodowały reformę instytucjonalną i zmiany w procesie decyzyjnym polskiej polityki pieniężnej. Należy jednak dokonać uściśleń w zakresie niezależności banku centralnego. Zgodnie z art. 23 Ustawy o Narodowym Banku Polskim z 29 sierpnia 1997 r., Prezes NBP przekazuje Radzie Ministrów i Ministrowi Finansów projekty dotyczące polityki pieniężnej, ustawy budżetowej, bilansu płatniczego oraz innych ustaleń (Ustawa o NBP). Takie rozwiązania odbiegają od postanowień Traktatu o Unii Europejskiej i Statutu ESBC, które wymagają od członków organów decyzyjnych poszczególnych banków centralnych, aby nie sugerowali się dyspozycjami organów i instytucji Wspólnoty, rządów państw członkowskich, jak również wszelkich innych organów. Stąd w zakresie niezależności instytucjonalnej wymaga się zmian w zapisie ustawy dotyczących akt przekazywanych przez Prezesa NBP. Według uwarunkowań europejskich nie mogą to być projekty dokumentów, lecz ostateczne teksty. W zakresie niezależności personalnej zgodnie z polskim ustawodawstwem Prezes NBP jest powoływany i odwoływany przez Sejm na wniosek Prezydenta. Artykuł 14.2 Statutu ESBC informuje, że Prezes może zostać zwolniony z pełnienia tego urzędu w przypadku, gdy dopuści się poważnego uchybienia lub nie spełnia warunków koniecznych do piastowania swych funkcji. Należy zaznaczyć,

że owa zgodność występuje w przypadku ograniczenia podstaw odwołania Prezesa NBP, które są wymienione w art. 9 pkt. 5. Doprecyzowania wymaga także punkt 3 wspomnianego artykułu, gdyż po wstąpieniu NBP do Europejskiego Systemu Banków Centralnych, Prezes NBP stanie się również członkiem Rady Generalnej Europejskiego Banku Centralnego. Stąd w słowach przysięgi należy uwzględnić także interesy Wspólnoty. Biorąc pod uwagę niezależność finansową, należy zmienić zapis dotyczący kontroli Najwyższej Izby Kontroli, która musi odbywać się bez uszczerbku dla zadań, które są realizowane przez NBP, jak również związanych z przynależnością do ESBC. Przed pełną akcesją Polski do unii gospodarczej i walutowej, zmian wymaga art. 227 Konstytucji oraz ustawa o NBP, zgodnie z którymi takie czynności jak: kształtowanie i realizacja polityki pieniężnej, zarządzanie rezerwami dewizowymi oraz emisja banknotów leży wyłącznie w gestii NBP. Zatem konieczne jest uwzględnienie uprawnień EBC. Warunkiem przystąpienia do strefy euro jest pełna harmonizacja instrumentów polityki pieniężnej. W dalszym ciągu trwają prace nad ich unifikacją, ale co warto zauważyć, zarówno rynek krajowy, jak i europejski charakteryzują się odmienną sytuacją. Obszar Eurosystemu cechuje permanentny niedobór płynności. W związku z tym banki komercyjne wymagają operacji zasilających w płynność. Odmienną sytuacją wyróżnia się polski rynek bankowy, gdzie NBP musi absorbować płynność banków komercyjnych. Wobec tego kierunek działań obu instytucji jest odmienny, jak również wykorzystywane są ku temu różne instrumenty<sup>1</sup>.

### **Korzyści wynikające z przystąpienia Polski do strefy euro**

Przyjęcie wspólnej waluty przez kraje Unii Europejskiej niesie ze sobą wiele korzyści, wynikających ze wzrostu obszaru użyteczności pieniądza, na którym on jest w obiegu. Stworzenie strefy euro miało mieć na celu wystąpienie wielu pozytywnych zjawisk, które wpłynąć miały pozytywnie na ożywienie gospodarki unii walutowej jako całości. Korzyści i szanse związane z przystąpieniem do strefy euro można podzielić na:

- krótkookresowe (bezpośrednie),
- długookresowe (pośrednie).

---

<sup>1</sup> M. Sobol, *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*, Warszawa 2008, s. 57-65.

### C. Strojniny: Korzyści i koszty z przystąpienia Polski do strefy euro

Korzyści krótkookresowe zwane bezpośrednimi to te, które ujawnią się tuż po przystąpieniu do strefy euro. Mogą się one pojawiać stopniowo, są odczuwalne już w krótkim terminie. Zaliczyć do nich można trzy podstawowe korzyści<sup>2</sup>:

- Eliminacja kosztów transakcyjnych,
- Eliminacja ryzyka kursowego,
- Spadek stóp procentowych.

Do głównych korzyści z wprowadzenia wspólnej waluty należy eliminacja, ponoszonych przez przedsiębiorców i osoby fizyczne prowadzące gospodarstwa domowe, kosztów transakcyjnych związanych z istnieniem kursu wymiany złotego do euro. Koszty te można podzielić na dwie grupy<sup>3</sup>:

- bezpośrednio koszty finansowe (np. marża między kursem kupna i sprzedaży obcej waluty, opłaty towarzyszące operacjom wymiany),
- koszty administracyjne ponoszone przez podmioty gospodarcze (koszty zarządzania ryzykiem kursowym, dodatkowe nakłady na sprawozdawczość finansowa).

Z punktu widzenia gospodarstw domowych najbardziej odczuwalną zmianą będzie: brak konieczności wymiany walut (oraz brak konieczności ponoszenia opłat z tego tytułu); brak konieczności przeliczania cen z euro na złote<sup>4</sup>.

Z kolei dla przedsiębiorstw podstawowymi korzyściami będą: niższe koszty działalności gospodarczej; możliwość skutecznego planowania inwestycji (większa pewność rachunku ekonomicznego w związku z eliminacją zmienności kursu walutowego); łatwiejsze prowadzenie księgowości<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> A. Czarczyńska, K. Ledziewska, *Teoria europejskiej integracji gospodarczej*, Warszawa 2007, s. 13.

<sup>3</sup> *Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, NBP, Warszawa 2014, s. 95.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Korzyści płynące z eliminacji kosztów transakcyjnych są tym większe, im wyższy jest stopień otwartości gospodarki wobec pozostałych krajów uczestniczących w unii monetarnej.

Kolejną korzyścią wynikającą z przystąpienia do strefy euro jest eliminacja ryzyka kursowego. Po wprowadzeniu wspólnej waluty zostaje wyeliminowana niepewność, która wynika ze zmienności kursów między walutą krajową a euro. Brak ryzyka kursowego w znacznym stopniu ułatwia przedsiębiorcom planowanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej na rynku międzynarodowym. Pozwala również na redukcję kosztów związanych z zabezpieczaniem się przed ryzykiem kursowym<sup>6</sup>. Eliminacja wahań kursowych obniża niepewność eksporterów i importerów co do przyszłego poziomu kosztów i przychodów, ogranicza związane z danym krajem ryzyko inwestycyjne, co sprzyja napływowi bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Eliminacja ryzyka kursowego może także przyczynić się do rozwoju wymiany handlowej, co powinno znaleźć swoje odbicie w rozwoju handlu i wymianie międzynarodowej. Stanowi to istotne ułatwienie dla prowadzenia działalności gospodarczej, a także ruchu turystycznego<sup>7</sup>.

Rezygnacja z własnej krajowej waluty przyczynia się do spadku krajowych stóp procentowych. Ze względu na wspólną politykę pieniężną krótkoterminowe stopy procentowe zostaną zrównane z tymi obowiązującymi w innych państwach strefy euro. Powodem takiego stanu rzeczy jest eliminacja zawartej w nich premii za ryzyko kursowe. Niższe stopy procentowe oznaczają mniejszy koszt pozyskania kapitału dla przedsiębiorstw, a co za tym idzie wzrost stopy zwrotu z inwestycji. Spadek stóp procentowych jest szczególnie widoczny w państwach, które w nieodległej przeszłości przechodziły transformację ustrojową lub notowały wysoką stopę inflacji<sup>8</sup>.

Przystąpienie do strefy euro oraz związana z nim zmiana warunków prowadzenia działalności gospodarczej uruchamiają liczne procesy dostosowawcze, których skutki są widoczne w długim okresie. Korzyści długookresowe wynikają pośrednio z wprowadzenia wspólnej waluty i zalicza się do nich:

---

<sup>6</sup> *Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, NBP, Warszawa 2004, s. 46.

<sup>7</sup> J. Werwińska, *E jak euro*, Gdańsk 2002, s. 21.

<sup>8</sup> *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, NBP, Warszawa 2014, s. 201.

### C. Strojny: Korzyści i koszty z przystąpienia Polski do strefy euro

- wzrost stabilności makroekonomicznej,
- wzrost inwestycji krajowych oraz napływ inwestycji zagranicznych,
- ożywienie wymiany handlowej z zagranicą,
- wzrost przejrzystości rynków i konkurencji,
- postęp w integracji rynków finansowych.

Wystąpienie korzyści pośrednich ma charakter warunkowy i poszczególne kraje w różny sposób z nich korzystają. Ich realizacja jest uzależniona bowiem od właściwego wykorzystania korzyści bezpośrednich.

Skutkiem rezygnacji z posiadania własnej waluty na rzecz euro jest: ograniczenie ryzyka wystąpienia gwałtownych, destabilizujących przepływów kapitału, takich jak:

- spekulacje walutowe czy zmiany zaufania inwestorów zagranicznych,
- zmniejszenie ryzyka wystąpienia kryzysu walutowego,
- wzrost ratingu kraju.

Wystąpienie powyższych sytuacji wpływa na zwiększenie się długookresowej stabilności makroekonomicznej państwa. Stabilność i wiarygodność makroekonomiczna odgrywają znaczącą rolę w gospodarce, ponieważ zachęcają inwestorów do podejmowania decyzji inwestycyjnych. Kierują się oni bowiem oceną ryzyka makroekonomicznego, która jest dokonywana przez agencje ratingowe. Przyznają one poszczególnym krajom tzw. ratingi inwestycyjne, które są zależne od oceny ich stabilności i perspektyw rozwojowych. Ratingi te mają silny wpływ na notowania oraz na popyt na papiery wartościowe emitowane przez poszczególne kraje. Im wyższy rating tym niższa premia za ryzyko (niewypłacalności) w stopach procentowych. Wejście do unii walutowej umacnia zatem stabilność makroekonomiczną i zmniejsza ryzyko. Otrzymuje tym samym wyższy rating, przez co zmniejsza koszty pozyskiwania kapitału na rozwój. Spadek ryzyka wpływa na wzrost zainteresowania inwestorów, co w końcowym etapie oznacza wzrost wielkości inwestycji, produkcji i zatrudnienia.

Kolejną korzyścią o charakterze długoterminowym jest wzrost inwestycji krajowych oraz napływ inwestycji zagranicznych. Skutkiem spadku stóp procentowych, uwolnienia nowych zasobów oraz redukcji

kosztu finansowania zagranicznego jest wzrost inwestycji krajowych. Z kolei dzięki eliminacji ryzyka kursowego, wzrostowi stabilności makroekonomicznej oraz stabilności cen następują zwiększone zainteresowania bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi (BIZ). Dodatkowymi plusami, które wynikają z inwestycji zagranicznych są<sup>9</sup>:

- napływ nowych technologii,
- pojawienie się nowych, nowoczesnych technik zarządzania,
- wzrost konkurencji,
- przyspieszenie wzrostu wydajności pracy,
- wzrost gospodarczy.

Przyjęcie wspólnej waluty może doprowadzić do intensyfikacji wymiany handlowej. Oznacza to szansę dla wzrostu zarówno eksportu, jak i importu. Poszczególne państwa czy regiony mogą wykorzystywać swoją przewagę komparatywną, określać pewne kierunki rozwoju, uzyskując tym samym korzyści międzynarodowej wymiany towarów lub usług w sytuacji znacząco niższych kosztów produkcji dóbr po stronie jednego z partnerów wymiany. Dokonują tego poprzez przenoszenie siły roboczej oraz kapitału do gałęzi gospodarki gdzie jest to opłacalne. Wymiana handlowa pomiędzy krajami unii monetarnej jest znacznie łatwiejsza, tańsza a także obciążona mniejszym ryzykiem. Zwiększenie wymiany handlowej zwiększa korzyści skali produkcji oraz prowadzi do wzrostu wydajności. Rosnąca intensyfikacja wymiany handlowej jest uważana za jeden z najbardziej decydujący czynnik, który wpływa na wzrost gospodarczy. Możemy wyróżnić dwa źródła, które miały wpływ na wzrost wymiany handlowej:

- wzrost eksportu przez firmy, które wcześniej już uczestniczyły w handlu na rynku zagranicznym,
- wzrost liczby przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność eksportową, ze względu na obniżenie kosztów prowadzenia działalności eksportowej po wejściu do strefy euro<sup>10</sup>.

Wprowadzenie wspólnej waluty wraz z towarzyszącą mu eliminacją ryzyka kursowego kosztów transakcyjnych prowadzi do lepszej porównywalności cen (zmniejsza koszty związane ze zbieraniem informacji cenowych) oraz wzrostu konkurencji na rynku dóbr i usług.

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 209.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

Z kolei wzrost konkurencji przyczynia się do lepszej alokacji pracy i kapitału oraz spowoduje wzrost wydajności czynników wytwórczych. Wzrastająca konkurencja znajdzie swoje odbicie w procesie wprowadzania innowacji i nowych technologii.

Korzyścią z przyjęcia przez dane państwo wspólnej waluty jest postęp w integracji rynków finansowych. Korzyści z tytułu przyjęcia strefy euro najszybciej ukazały się na rynkach finansowych. Przed wprowadzeniem euro główną przeszkodą integracji rynków finansowych w Europie było zróżnicowanie ryzyka inwestycji w poszczególnych krajach, w dużej mierze wynikające z istnienia wielu walut narodowych oraz realizowania przez państwa odmiennej polityki pieniężnej i fiskalnej. Ponadto mnogość walut i ciągłe zmiany kursów walutowych utrudniały porównywanie cen aktywów między rynkami, poważnie ograniczając rozwój transakcji arbitrażowych. Przyjęcie wspólnej waluty przyczyniło się do integracji polskiego rynku finansowego ze strefą euro, co poprawiło warunki finansowania przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa mają lepszy dostęp do rynków finansowych strefy euro, co umożliwia im zaspokajanie zapotrzebowania na usługi finansowe niedostępne w kraju oraz wybór konkurencyjnych pośredników finansowych. Zmniejszenie ryzyka makroekonomicznego kraju, eliminacja wahań kursowych, a także spadek kosztów transakcyjnych prowadzą do silniejszego powiązania cen papierów wartościowych z czynnikami ze sfery realnej, a tym samym lepszej alokacji kapitału. Integracja rynków finansowych sprawia, że beneficjentami tego procesu jest większy krąg interesariuszy, tzn.: przedsiębiorców (w wyniku zwiększenia konkurencji między pośrednikami finansowymi obniżają się koszty pozyskiwania kapitału), inwestorów (zwiększa się różnorodność instrumentów finansowych, w które mogą inwestować); emitentów (zwiększa się łatwość dostępu do rynku i zmniejszają się koszty transakcyjne); konsumentów (zwiększa się ochrona ich praw, maleją koszty kredytów i koszty obsługi)<sup>11</sup>.

Warunkiem koniecznym, aby móc czerpać m.in. wymienione korzyści z integracji rynków finansowych jest stabilność systemu finansowego. Teoria integracji gospodarczej oraz doświadczenia krajów strefy euro wskazują, że członkostwo w unii walutowej sprzyja procesom integracyjnym na wielu płaszczyznach, w szczególności w obszarze rynków finansowych, zwiększenia wymiany handlowej oraz inwestycji.

---

<sup>11</sup> A. Zygula, *Integracja finansowa strefy euro – wnioski dla Polski*, Zeszyty Naukowe Finanse Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, nr 875, Kraków 2011, s. 69.

Na skutek tego powinien nastąpić szybszy wzrost gospodarczy, wzrost zatrudnienia, dochodów oraz ogólny wzrost dobrobytu społecznego.

### **Koszty wynikające z przystąpienia Polski do strefy euro**

Wprowadzenie wspólnej waluty euro oprócz korzyści powoduje powstawanie kosztów, jakie za sobą pociąga. Koszty te można podzielić na<sup>12</sup>:

- krótkookresowe,
- długookresowe.

Koszty krótkookresowe są w głównej mierze związane z samym procesem wprowadzenia euro do obiegu gotówkowego. Ponoszone są w trakcie procesu przygotowującego do wprowadzenia euro a także w trakcie jego wprowadzenia do obiegu.

Formalnym warunkiem przyjęcia do strefy euro jest spełnienie trwałej konwergencji prawnej i nominalnej. Przed przyjęciem wspólnej waluty muszą być spełnione następujące kryteria:

- stabilności cen,
- fiskalne,
- stóp procentowych,
- kursowe,
- konwergencji prawnej.

Aby spełnić wymienione kryteria niektóre kraje muszą przed przystąpieniem do strefy euro zacząć prowadzić bardziej restrykcyjną politykę makroekonomiczną, gdzie jej kosztem jest obniżenie tempa wzrostu gospodarczego. W efekcie końcowym (w krótkim okresie czasu) może to powodować to spadek zatrudnienia oraz zwiększenie bezrobocia. Największy koszt generuje polityka obniżania zakupów, usług przez sektor rządowy. Kryterium kursowe oznacza, że waluta państwa członkowskiego musi przebywać w ERM II przez 2 lata. Nie możliwa jest dewaluacja waluty danego kraju wobec euro. Wiąże się to również z koniecznością podejmowania interwencji na rynku walutowym<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *Ramy strategiczne Narodowego Planu wprowadzenia euro*, Warszawa 2010, s. 15.

<sup>13</sup> *Wprowadzenie Euro w Polsce - za i przeciw*, Warszawa 2013, s. 17.

Jeżeli inflacja kształtuje się na poziomie poniżej wartości referencyjnej to wtedy należy podjąć działania mające na celu obniżenie tempa wzrostu cen. To z kolei może zagrażać dynamice PKP.

W okresie kilku miesięcy po wprowadzeniu euro do obiegu gotówkowego istnieje ryzyko wystąpienia pewnych „nietypowych” efektów cenowych, wynikających z<sup>14</sup> :

- sztywności cen nominalnych,
- efektu zaokrąglania do cen atrakcyjnych,
- wykorzystania przez przedsiębiorców zagubienia konsumentów do nieuzasadnionego ekonomicznie podnoszenia cen.

Część tych efektów cenowych prowadzi do krótkookresowego wzrostu cen. (np. zaokrąglanie). Zabiegi zawyżania cen najczęściej dotyczą towarów bądź usług, w przypadku których klient nie ma wyboru bądź czasu na zastanowienie. Aby zapobiegać nadużywaniu tych efektów kraje muszą podejmować następujące działania:

- nakaz podwójnego podawania cen w ciągu kilku miesięcy po wprowadzeniu euro,
- monitorowanie przez władze oraz organizacje konsumenckie polityki cenowej firm,
- porozumienia w sprawie kształtowania cen między rządem a przedsiębiorstwami<sup>15</sup>.

Efekty cenowe, które towarzyszą wprowadzeniu do obiegu gotówkowego euro mogą przyczynić się do powstania rozbieżności pomiędzy rzeczywistą a postrzeganą inflacją. Może to mieć wpływ na gospodarkę poprzez spadek popytu konsumpcyjnego oraz zwiększone żądania płacowe.

Najbardziej odczuwalne w krótkim okresie czasu po wprowadzeniu euro będą koszty techniczne oraz organizacyjne, które poniosą zarówno administracja publiczna, banki centralne, jak również przedsiębiorstwa finansowe i niefinansowe. Zaliczyć do nich można koszty:

---

<sup>14</sup> *Ibidem.*

<sup>15</sup> *Ibidem.*

### C. Strojny: *Korzyści i koszty z przystąpienia Polski do strefy euro*

- przystosowania systemów informatycznych (bankomaty, parkometry itp.),
- kampanii informacyjnej (udostępnianie ulotek i broszur, wysyłanie pism informacyjnych itp.) zatrudnienia oraz szkolenia pracowników (w zakresie przyjmowania wpłat w nowej walucie, zabezpieczeń przed fałszerstwem),
- dostosowania systemów księgowych, rachunkowych oraz systemu płac,
- przygotowania nowych cenników oraz równoczesnego podawania cen w walucie krajowej oraz euro<sup>16</sup>.

Do kosztów długookresowych związanych z przystąpieniem do strefy euro zalicza się rezygnację z autonomicznej polityki pieniężnej i kursowej. Członkostwo w unii walutowej wiąże się z rezygnacją z niezależnej polityki pieniężnej i kursowej. Zatem kraje członkowskie nie będą mogły prowadzić działań w celu załagodzenia wahań jakie pojawią się w koniunkturze gospodarczej. Mowa tutaj o braku możliwości wykorzystania stóp procentowych banku centralnego oraz zmienności kursu waluty krajowej, zwłaszcza w momencie pojawienia się tzw. szoków asymetrycznych (takie, które wywierają wpływ na sytuację gospodarczą krajów obszaru walutowego - doprowadza to do wahań zatrudnienia, produkcji oraz konsumpcji prywatnej)<sup>17</sup>.

Szoki te będą musiały być zamortyzowane przez mobilne czynniki produkcji, elastyczność wynagrodzeń oraz politykę fiskalną. Łączna skala kosztów związanych z utratą autonomicznej polityki kursowej i pieniężnej zależy od:

- skuteczności krajowej polityki pieniężnej prowadzonej w warunkach globalizacji,
- trafności polityki pieniężnej EBC w stosunku do potrzeb danego kraju,
- skuteczności nominalnego kursu walutowego w procesie absorbowania szoków<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> M. Lachowicz, *Europejska integracja monetarna od A do Z*, Warszawa 2009, s. 18-20.

<sup>17</sup> *Euro. Wspólna waluta...*, op.cit., str. 5, 7, 22.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

Do pozostałych kosztów długookresowych jakie mogą pojawić się po wejściu do strefy euro można zaliczyć:

- utratę marży emisyjnej. Koszt w tym przypadku oznacza utratę prawa do emisji pieniądza przez krajowy bank centralny, jak również utratę dochodu z emisji pieniądza, który stanowił ważne źródło dochodu banków narodowych, gdzie bank centralny wprowadzał pieniądź do gospodarki przez kredytowanie banków komercyjnych,
- ryzyko nałożenia kar finansowych w wyniku utraty stabilności budżetowej i nagłego wzrostu deficytu. Na państwa członkowskie strefy euro objęte procedurą nadmiernego deficytu kary finansowe można nałożyć wcześniej i stopniowo je zwiększać. Jeżeli państwo członkowskie nie zdoła ograniczyć swojego deficytu, może zostać obciążone grzywną wynoszącą 0,2 proc. PKB. Grzywny można podnieść do maksymalnie 0,5 proc w przypadku wykrycia fałszowania statystyk. Kary mogą polegać na zawieszeniu funduszy regionalnych UE (nawet dla państw spoza strefy euro),
- ryzyko deprecjacji waluty europejskiej na skutek podziałów i konfliktów politycznych,
- ataki spekulacyjne na walutę krajową w okresie przebywania w ERM II<sup>19</sup>.

## **Zakończenie**

Przyjęcie przez Polskę wspólnej waluty wymaga jeszcze wielu przygotowań. Na chwilę obecną nasz kraj nie wywiązuje się ze wszystkich postanowień Traktatu z Maastricht, które każde państwo członkowskie musi bezwzględnie wypełnić. Należy być świadomym, że akcesja Polski do strefy euro przyniesie wiele korzyści, ale wiąże się także z pewnymi kosztami. Stąd analiza szans i zagrożeń powinna spowodować wybór odpowiedniego momentu wstąpienia do unii monetarnej, w ten sposób, aby maksymalizować korzyści oraz minimalizować koszty. Kolejnym aspektem jest przygotowanie wszystkich instytucji na przyjęcie euro. W miarę upływu czasu polskie ustawodawstwo i rozwiązania funkcjonalne są coraz bardziej zbliżone do

---

<sup>19</sup> [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-979\\_pl.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-979_pl.doc), dostęp dnia 05.05.2019 r.

wymagań europejskich. Najbliższe lata należy wykorzystać w jak najlepszy sposób, aby zwiększyć opłacalność przyjęcia wspólnej waluty.

### **Bibliografia**

#### **Literatura przedmiotu**

Czarczyńska A., Ledzińska K., *Teoria europejskiej integracji gospodarczej*, Warszawa 2007

*Euro. Wspólna waluta europejska*, MSZ, Warszawa 2011.

Lachowicz M., *Europejska integracja monetarna od A do Z*, Warszawa 2009

Sobol R., *Polityka pieniężna Narodowego Banku Polskiego w drodze do euro*, Warszawa 2008.

Werwińska J., *E jak euro*, Gdańsk 2002.

Zombirt J., *Mechanizmy rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Zyguła A., *Integracja finansowa strefy euro - wnioski dla Polski*, Zeszyty Naukowe Finanse UE, Kraków 2011.

#### **Publikacje elektroniczne**

*Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, NBP, Warszawa 2014 .

*Raport na temat pełnego uczestnictwa Rzeczypospolitej Polskiej w trzecim etapie Unii Gospodarczej i Walutowej*, NBP, Warszawa 2014 .

*Raport na temat korzyści i kosztów przystąpienia Polski do strefy euro*, NBP, Warszawa 2004 .

*Wprowadzenie Euro w Polsce - za i przeciw*, Warszawa 2013.



## Biogramy autorów

**Maciej Długosz** - autor artykułu jest studentem IV roku prawa Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach i jest aktywnym uczestnikiem ogólnokrajowego studenckiego ruchu naukowego, będąc uczestnikiem licznych konferencji naukowych i autorem recenzowanych publikacji naukowych. Tematyka przedmiotowych wywodów oscyluje wokół problematyki prawa karnego, prawa administracyjnego ze szczególnym naciskiem na instytucję Służby Cywilnej i jej historii, a także prawa konstytucyjnego w przedmiocie prawnoustrojowej roli Senatu w systemie organów władzy publicznej. Dodatkowym polem działania jest organizacja wydarzeń naukowych z zakresu kryminologii i kryminalistyki, a także problematyki instytucji mediacji w polskim porządku prawnym, gdzie można wymienić VIII Ogólnopolski Zjazd Kół Naukowych Kryminalistyki, I Świętokrzyski Kongres Młodych Karnistów oraz Kieleckie Dni Mediacji. Prowadząc przedmiotową działalność autor uczestniczy, także czynnie w życiu Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania UJK będąc reprezentantem grona studenckiego w Radzie Wydziału tejże instytucji oraz pełni funkcję Prezesa Studenckiego Koła Naukowego Nauk Penalnych i Penitencjarystyki, a także Sekretarza Wydziałowej Rady Samorządu Studentów Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania UJK w kadencji 2019/2020. W kadencji 2019/2020 autor uzyskał mandat Senatora Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach z ramienia Wydziału Prawa, Administracji i Zarządzania.

**Mgr Iwona Domagała** - absolwentka kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Doktoranta III roku studiów doktoranckich na Uniwersytecie Opolskim, aplikantka radcowska.

**Mgr Mikołaj Domagała** - doktorant w Centrum Prawnych Problemów Techniki i Nowych Technologii działającego na WPiA Uniwersytetu Opolskiego; uczestnik studiów doktoranckich; specjalizuje się w zagadnieniach związanych z informatyzacją postępowania cywilnego oraz prawie nowych technologii; prelegent licznych konferencji naukowych w powyższym zakresie; aplikant radcowski przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Opolu; asystent prawny w kancelarii radców prawnych.

**Mgr Mateusz Gajda** - doktorant w Katedrze Prawa Pracy Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. W 2015 roku otrzymał stypendium Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego za wybitne osiągnięcia. Jego zainteresowania naukowe koncentrują się na współczesnych problemach rynku pracy, w tym w szczególności na nadużywaniu umów cywilnoprawnych w zatrudnieniu oraz przeciwdziałaniu naruszeniom zasady równego traktowania w zatrudnieniu.

**Krzysztof Gasiński** - student IV roku prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Wiceprezes Studenckiego Koła Naukowego Nauk Penalnych i Penitencjarystyki oraz członek Studenckiego Koła Naukowego Prawa. Aktywny działacz studenckiego ruchu naukowego. Uczestnik wielu konferencji naukowych oraz akcji społecznych. Ponadto członek Uczelnianej Rady Samorządu Studentów na Uniwersytecie Jana Kochanowskiego w Kielcach. Tegoroczny laureat nagrody Talenty Świętokrzyskie.

**Julia Gołąb** - studentka prawa na Uniwersytecie Warszawskim, szczególnie zainteresowana prawem unijnym oraz prawem administracyjnym. Swoje zainteresowania naukowe pogłębia poprzez czynny udział w konferencjach naukowych oraz zaangażowanie w ruch naukowy WPiA UW. Stypendystka Rektora Uniwersytetu Warszawskiego oraz Prezesa Rady Ministrów. Dwukrotna laureatka oraz finalistka olimpiad przedmiotowych, m.in. w VIII Międzynarodowym Konkursie „Prawo rzymskie a świat współczesny”.

**Mgr Agata Gorczyca** - ur. 14.11.1993 roku w Pińczowie. Absolwentka Liceum Ogólnokształcącego im. Hugona Kołłątaja w Pińczowie. W 2013-2016 licencjat z Polityki społecznej (specjalizacja Zarządzanie organizacjami publicznymi i obywatelskimi) na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ w Krakowie. W latach 2016-2018 magister Administracji (specjalizacja administracja gospodarcza) w Instytucie Prawa, Administracji i Ekonomii UP Kraków. Obecnie doktorantka I roku na Wydziale Nauk Społecznych UPJPII w Krakowie oraz studentka II roku SUM Polityka społeczna (specjalizacja Zarządzanie organizacjami publicznymi i obywatelskimi) UJ Kraków.

**Mgr Artur Kacper Górski** - absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, student stosunków międzynarodowych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa

Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Związany z Fundacją Edukacyjną G5 w Poznaniu, zajmującą się edukacją obywatelską i promowaniem debaty oksfordzkiej jako narzędzia dydaktycznego. W ramach działalności Fundacji prowadzący zajęcia dla studentów administracji m. in. z zakresu administracji samorządowej, prawa Unii Europejskiej czy ochrony danych osobowych i informacji niejawnych. Zainteresowania naukowe: prawo konstytucyjne, myśl polityczna i prawna, historia XX wieku.

**Mgr Paulina Koziol** - doktorantka Nauk o Polityce na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Wrocławskiego. Magister Prawa i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego. Stypendystka programów wymiany bilateralnej m.in. na Uniwersytecie North Carolina w Greensboro oraz Science Po Bordeaux. Obszar działalności naukowej to w głównej mierze kwestie Arktyczne, polityka arktyczna UE oraz szeroko pojęte zagadnienia związane z Islandią.

**Mgr Artur Marcin Lorek** - magister nauk politycznych i społecznych, absolwent Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu (2018). Współzałożyciel Fundacji Edukacyjnej G5 (2015), zajmującej się edukacją obywatelską i nauczaniem debat oksfordzkich, były członek zarządu (2015-17). W latach 2017-18 pracownik Urzędu Miasta w Poznaniu, od 2018 r. pracuje w Departamencie Polityki Regionalnej w Urzędzie Marszałkowskim w Poznaniu. Dydaktyk edukacji obywatelskiej i kompetencji miękkich (od 2012). Obszary zainteresowań naukowych: edukacja obywatelska, wystąpienia publiczne i retoryka, prawo konstytucyjne i administracyjne, polityka regionalna, doktryny i systemy polityczne.

**Adam Michalczewski** - student IV roku kierunku Prawo na Wydziale Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Uczestnik seminarium magisterskiego z prawa karnego wykonawczego pod kierownictwem prof. Jerzego Migdała. Autor wielu rozdziałów w monografiach naukowych. Zainteresowania badawcze: prawo karne wykonawcze, kryminalistyka, prawo penitencjarne, psychiatria sądowa, medycyna sądowa.

**Mgr Piotr Mroczkowski** - absolwent prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego. Obronił pracę magisterską w Katedrze Prawa Międzynarodowego i Stosunków Międzynarodowych. Obecnie student kierunku Economics and International Business na

Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. W obszarze jego zainteresowań znajduje się prawo międzynarodowe, prawo własności intelektualnej oraz ekonomiczna analiza prawa.

**Mgr Nikoleta Musiał** - absolwentka Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Wyższej Szkoły Lingwistycznej w Częstochowie oraz Europejskiej Akademii Dyplomacji w Warszawie. Podczas studiów miała możliwość studiowania na Słowacji oraz w Słowenii w ramach programu Erasmus+. Od 5 lat pracuję w szkołach językowych jako lektor prowadząc kursy z języka angielskiego w biznesie. Obecnie rozważa podjęcie studiów doktoranckich na Uniwersytecie Ekonomicznym w Katowicach. Interesuję się językami obcymi, sztuką, podróżowaniem, a także dyplomacją. Jest autorką artykułów naukowych związanych z naukami o zarządzaniu, finansami oraz ekonomią. Artykuły można przeczytać np. w czasopiśmie Springer („Cyber Risk in Financial Institutions: A Polish Case”) oraz w Studia Ekonomiczne. Zeszytach Naukowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach („Budżet zadaniowy jako przykład nowoczesnej metody zarządzania publicznymi środkami pieniężnymi”).

**Mgr Anastasiia Rudnytska** - absolwentka Politechniki Chmielnickiej, otrzymała dyplom młodszego specjalisty. Ponadto absolwentka Narodowego Uniwersytetu „Politechnika Lwowska” otrzymała dyplom I stopnia, obecnie studiuje Zarządzanie na Uniwersytecie Gdańskim. Brała udział w XV Międzynarodowej Konferencji „Edukacja dla bezpieczeństwa, Bezpieczeństwo Cywilizacyjne”. Pracowała jako dziennikarz w TRK „Kontakt”, miasto Chmielnicki, Ukraina.

**Nazarii Yurkov** - absolwent Akademii Muzycznej im. Zaremby, miasta Chmielnickiego, otrzymał dyplom młodszego specjalisty. Obecnie jest Studentem Państwowej Akademii Muzycznej im. Czajkowskiego ma dyplom I stopnia. Pracował jako analityk internetowy i ekspert ds. Marketingu internetowego.

**Pamela Omiotek** - studentka Uniwersytetu Gdańskiego na którym zakończyła Bezpieczeństwo Narodowe o specjalizacji Bezpieczeństwo Globalne (zakończenie studiów - 2018 rok). Obecnie na tym samym uniwersytecie kontynuuje naukę na kierunkach Studia Wschodnie o specjalizacji język rosyjski z językiem chińskim (planowane zakończenie – 2019 rok) oraz Zarządzanie o specjalizacji Zarządzanie Rozwojem Przedsiębiorstwa (planowane zakończenie – 2020 rok). Brała udział w licznych konferencjach naukowych.

**Mgr Cezary Strojny** - doktorant na Wydziale Finansów i Prawa  
Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

**SPRAWDŹ NASZE  
MONOGRAFIE NAUKOWE!**



**[www.think-make.pl](http://www.think-make.pl)**

**e-mail:** kontakt@think-make.pl | **tel.** 690 090 676