



**POLITECHNIKA  
OPOLSKA**

# **PRZEGLĄD NAUK STOSOWANYCH**

pod redakcją  
Michała Bartoszewicza  
Filipa Tereszkiewicza

nr **17**

**Wydział Ekonomii i Zarządzania  
Opole, 2017**

**PRZEGLĄD NAUK STOSOWANYCH**  
**NR 17**

ISSN 2353-8899

## Przegląd Nauk Stosowanych Nr 17

Redakcja: Michał Bartoszewicz i Filip Tereszkiwicz

Wszystkie artykuły zostały ocenione przez dwóch niezależnych recenzentów

All contributions have been reviewed by two independent reviewers

Komitet Naukowy czasopisma:

dr hab. Mariusz Zieliński (przewodniczący)

dr inż. Małgorzata Adamska, dr hab. Maria Bernat, dr Ewa Golbik-Madej, dr Anna Jasińska-Biliczak,  
dr hab. Izabela Jonek-Kowalska, dr inż. Brygida Klemens, dr hab. Barbara Kryk,  
dr Małgorzata Król, dr hab. Aleksandra Kuzior, prof. dr hab. Krzysztof Malik,  
dr hab. Mirosława Michalska-Suchanek, Roland Moraru, PhD. Prof. (Rumunia),  
doc. PhDr. Michal Oláh PhD (Słowacja), Volodymyr O. Onyshchenko, Ph.D. Prof. (Ukraina),  
dr hab. Kazimierz Rędziński, dr Alina Rydzewska, dr hab. Brygida Solga,  
dr inż. Marzena Szewczuk-Stepień, dr hab. Urszula Szućcik, doc. PhDr. ThDr. Pavol Tománek,  
PhD (Słowacja), PhDr. Jiří Tuma, PhD (Republika Czeska), dr hab. inż. Janusz Wielki

Komitet Redakcyjny:

dr hab. Mariusz Zieliński (przewodniczący)

dr inż. Małgorzata Adamska, dr hab. Maria Bernat, prof. dr hab. Krzysztof Malik,  
dr hab. inż. Janusz Wielki, dr inż. Magdalena Ciesielska (sekretarz)

Recenzenci: Grzegorz Chmielewski, Błażej Choroś, Joanna Dyduch, Rafał Juchnowski,  
Paweł Kuczma, Beata Piskorska, Agnieszka Piskorz-Ryń, Kornelia Polek-Duraj,  
Diana Rokita-Poskart, Damian Szacawa, Monika Szymura, Piotr Zamelski,

Copyright by Politechnika Opolska 2017

Projekt okładki: Krzysztof Kasza

Opracowanie graficzne: Oficyna Wydawnicza Politechniki Opolskiej

Wydanie I, 2017 r.

ISSN 2353-8899

## Spis treści

<b>Micha BARTOSZEWICZ, Filip TERESZKIEWICZ</b> SŁOWO WSTĘPNE . . . . .	5
<b>Hanna DUSZKA-JAKIMKO, Monika HACZKOWSKA</b> WARTOŚĆ BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO JAKO PODSTAWA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA W ŚWIETLE ART. 2 KONSTYTUCJI RP . . . . .	8
<b>Katarzyna GROTT, Maciej SZOSTAK</b> BEZPIECZEŃSTWO OBIEGU DOKUMENTÓW W SĄDACH ADMINISTRACYJNYCH . . . . .	26
<b>Małgorzata MAGDZIARCZYK</b> PODMIOTY WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ . . . . .	57
<b>Filip TERESZKIEWICZ</b> JEDNOLITY RYNEK UNII EUROPEJSKIEJ JAKO IMPULS DLA ROZWOJU UNIJNEGO PRAWA AUTORSKIEGO . . . . .	65
<b>Paweł SZEWCZYK</b> EUROAZJATYCKA UNIA GOSPODARCZA A UNIA EUROPEJSKA JAKO MIĘDZYKRAJOWE ORGANIZACJE O CHARAKTERZE RZĄDOWYM. . . . .	83
<b>Marek DANIKOWSKI</b> DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ W WYMIARZE ZEWNĘTRZNYM W KONTEKŚCIE OCHRONY PRAW OBYWATELA UNII EUROPEJSKIEJ. . . . .	95
<b>Stefan Marek GROCHALSKI</b> ROLA I ZNACZENIE NORM REGIONALNYCH W SYSTEMIE NORM PRAWA MIĘDZYKRAJOWEGO PUBLICZNEGO . . . . .	108
<b>Natalia BOICHUK</b> WPŁYW TRANSAKCYJNEGO I TRANSFORMACYJNEGO STYLÓW PRZYWÓDZTWA NA MOTYWACJĘ PRACOWNIKÓW. . . . .	117



## SŁOWO WSTĘPNE

Niniejszy numer Przeglądu Nauk Stosowanych powstał jako efekt współpracy pracowników Katedry Własności Intelektualnej, Prawa Administracyjnego i Europejskiego Wydziału Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej oraz Katedry Teorii i Filozofii i Zakładu Prawa Międzynarodowego i Unijnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego. Z tego też względu większość jego artykułów mieści się w obszarze nauk prawnych. Wyjątkiem jest artykuł Natalii Boichuk, który mieści się w obrębie nauk o zarządzaniu.

Przedstawiany numer Przeglądu Nauk Stosowanych jest zróżnicowany merytorycznie - wychodząc od prawa konstytucyjnego, poprzez postępowanie administracyjne, prawo gospodarcze i cywilne, a kończąc na prawie międzynarodowym. Nie jest to wyłącznie analiza instytucji prawnych. Czytelnicy znajdą też refleksje związane ze stopniowym odchodzeniem w Polsce od liberalno-demokratycznych kanonów ustroju państwowego. Wpływa to w konsekwencji na zmianę w podejściu do prawa. Wydaje się, że refleksja ta jest niezbędna aby dostrzec i zrozumieć zachodzące zmiany oraz wypracować środki podnoszące świadomość znaczenia prawa dla stabilności ładu społeczno-gospodarczego wewnątrz państw i na arenie międzynarodowej.

W ostatnich latach w Polsce nasila się zjawisko swoistego woluntaryzmu prawnego wyrażające się m. in. w wybiórczej interpretacji przepisów Konstytucji, braku poszanowania dla dogłębnie wypracowanych sposobów rozumienia podstawowych zasad konstytucyjnych, drodze na skróty w postępowaniu legislacyjnym. Te zjawiska stanowią tło faktyczne pogłębionej teoretycznie analizy pióra Hanny Duszka-Jakimko i Moniki Haczkowskiej „Wartość bezpieczeństwa prawnego jako podstawa demokratycznego państwa prawa w świetle art. 2 Konstytucji RP”. Analizie poddano aksjologię rządów prawa (koncepcja wewnętrznej moralności prawa), główne gwarancje idei bezpieczeństwa prawnego, w tym szczególnie ochronę praw słusznie nabytych i ochronę interesów w toku czy też zasady prawidłowej legislacji. Kontrapunktem dla tych rozważań są przykłady naruszeń omawianych idei i zasad. Autorki przestrzegają przez dobrze się sprzedającym dostosowywaniem prawa do „potrzeb chwili”, jeśli nie łączy się z tym szacunek dla pewności prawa i bezpieczeństwa prawnego a także wypracowanych od dawna w naszej kulturze prawnej reguł egzekucy tekstów prawnych.

W artykule „Bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądach administracyjnych” Katarzyna Grott i Maciej Szostak ustalili główne uwarunkowania bezpieczeństwa, o którym mowa w tytule. Zbadano więc obieg dokumentów składających się na akta sprawy w sądach administracyjnych pod kątem gwarancji jakie powinni dawać pracownicy tych sądów, z drugiej zaś strony jak chronione są dokumenty przed dostępem osób z zewnątrz. Zwraca uwagę wnikliwa analiza postępowania sprawdzającego, które może się zakończyć wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa, odmową jego wydania bądź też umorzeniem postępo-

wania. Zbadano również w jaki sposób organizacja wewnętrzna sądów administracyjnych służy ochronie bezpieczeństwa informacji.

O ile samo rozumienie wolności działalności gospodarczej (*notabene* nie absolutnej) wydaje się już dobrze ugruntowane, o tyle pojawiają się stale pytania jak daleko pod względem podmiotowym sięga domniemanie na rzecz swobody tej działalności. Porusza tę kwestię artykuł Małgorzaty Magdziarczyk, „Podmioty wolności działalności gospodarczej”. Nie jest przedmiotem sporu, że głównym adresatem tej wolności, w świetle art. 20 Konstytucji, są osoby fizyczne i inne podmioty prywatne. Takie rozwiązanie wynika z przekonania, że dopuszczenie podmiotów publicznych do takiej działalności nie harmonizowałaby z istotą społecznej gospodarki rynkowej. Nie oznacza to jednak, zdaniem autorki, że nie może zostać to dokonane drogą ustawową. Małgorzata Magdziarczyk dowodzi, że w polskim porządku konstytucyjnym nie panuje nakaz równouprawnienia publicznych i prywatnych podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, lecz zakaz arbitralnego różnicowania ich pozycji.

Artykuł Filipa Tereszkiewicza, „Jednolity rynek Unii Europejskiej jako impuls dla rozwoju unijnego prawa autorskiego” porusza problemy zyskujące na aktualności i, jak się wydaje, wymagające nowej polityki. Autor wywodzi, że terytorialny aspekt prawa autorskiego oraz zróżnicowanie reguł jakim podlega gospodarcza eksploatacja jego przedmiotu może popaść w konflikt ze swobodą przepływu towarów i usług między państwami członkowskimi. Analizie poddano proces harmonizacji prawa autorskiego w ramach Unii. Wyzwaniem dla prawodawcy jest znalezienie kompromisu pomiędzy z jednej strony ochroną praw majątkowych twórców dzieł, z drugiej swobodnym przepływem towarów i usług, a trzeciej ochroną zasad konkurencji na wolnym rynku.

W następnym artykule „Euroazjatycka Unia Gospodarcza a Unia Europejska jako międzynarodowe organizacje o charakterze rządowym” Paweł Szewczyk porównuje organizacje, które pod względem politycznym oraz w kontekście realnego funkcjonowania na pierwszy rzut oka niewiele łączy. Pierwsza z nich powstała z przekształcenia dawnej Wspólnoty Niepodległych Państw i zdaje się, że pewna obawa przed nadmierną przewagą Federacji Rosyjskiej w tej organizacji osłabia tempo integracji. Tym niemniej autor stawia tezę, że pod względem statusu prawnego rozumianego w kategoriach prawa międzynarodowego obie organizacje mają sześć istotnych podobieństw. Zasadnicze podobieństwo dotyczy, zdaniem autora, natury obu struktur jako międzynarodowych organizacji o charakterze rządowym.

Z kolei Marek Danikowski w swoim artykule „Działania Unii Europejskiej w wymiarze zewnętrznym w kontekście ochrony praw obywatela Unii Europejskiej” trafnie dostrzeżęga, że zewnętrzne działania Unii mające od Traktatu Lizbońskiego lepsze instrumentarium prawne, mają znaczenie nie tylko w kontekście polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, ale także dla praw obywateli UE. W artykule posłużono się przykładem prawa obywateli Unii do opieki dyplomatycznej i konsularnej w państwie trzecim.

Przedostatnie opracowanie w zbiorze autorstwa Stefana Marka Grochalskiego zatytułowane jest „Rola i znaczenie norm regionalnych w systemie norm prawa międzynarodowego publicznego”. W systemie norm prawnomiędzynarodowych regionalne normy nabierają coraz większego znaczenia, szczególnie po II wojnie światowej, czego przykładem są choćby akty prawne Rady Europy. Autor bada cechy istotne układów regionalnych i norm regionalnych. Na uwagę zasługuje teza, że normy te mogą udatnie wpisać się w cele ogólniejsze przyświecające Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Niniejszy numer Przeglądu Nauk Stosowanych zamyka opracowanie Natalii Boichuk, studentki Ekonomii II stopnia na Wydziale Ekonomii i Zarządzania Politechniki Opolskiej, pod tytułem „Wpływ transakcyjnego i transformacyjnego stylów przywództwa na motywację pracowników”. W Polsce od dawna wydaje się dominujący transakcyjny styl przywództwa opierający się na wynagrodzeniu i indywidualnym podejściu do pracy. Co prawda badania socjologiczne dowodzą, że zadowolenie Polaków z pracy rośnie, to jednak celowe jest zbadanie w jaki sposób różne style kierowania wpływają na motywację pracowników, w tym na wiązanie celów zakładu pracy z celami własnymi. Natalia Boichuk odpowiedzi na to pytanie poszukiwała nie tylko badając literaturę przedmiotu, ale także badaniami empirycznymi, ankietą, w której wzięło udział 81 osób przedstawiających różne branże działalności, wśród których znajdowały się zarówno pracownicy umysłowi, jak i fizyczni.

*Michał Bartoszewicz i Filip Tereszkiewicz*

Hanna DUSZKA-JAKIMKO  
Monika HACZKOWSKA

## WARTOŚĆ BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO JAKO PODSTAWA DEMOKRATYCZNEGO PAŃSTWA PRAWA W ŚWIETLE ART. 2 KONSTYTUCJI RP

**Streszczenie:** Niniejszy artykuł podejmuje problematykę znaczenia wartości bezpieczeństwa prawnego – jej formalnych i materialnych aspektów - w świetle instytucjonalnych przemian ładu normatywnego i w kontekście aksjologii współczesnego konstytucjonalizmu. Wartość bezpieczeństwa prawnego stanowi jeden z fundamentów demokratycznego państwa. Refleksja konstytucyjna nie odwołująca się do wartości bezpieczeństwa prawnego, jak również nie wskazująca możliwych konsekwencji pomijania tej wartości jako konstruującej ład normatywny może prowadzić do destrukcji tego dyskursu.

**Słowa klucze:** bezpieczeństwo prawne, demokratyczne państwo prawa, aksjologia współczesnego konstytucjonalizmu.

### THE VALUE OF LEGAL SECURITY AS THE FOUNDATION OF A DEMOCRATIC STATE OF LAW

**Summary:** The article deals with the importance of the value of legal security and its formal and material aspects in the light of institutional changes in normative order and in the context of the axiology of modern constitutionalism. The value of legal security is one of the grounds of a democratic state. A constitutional interpretation that does not refer to the value of legal security, as well as that does not indicate possible consequences of omitting this value in the process of building of a normative order - may lead to the destruction of the discourse.

**Keywords:** legal security, democratic state of law, axiology of modern constitutionalism.

### 1. WPROWADZENIE

Jednymi z ważniejszych zasad wywodzonymi z założeń demokratycznego państwa prawa są: zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa, zasada legalizmu, zasada praw słusznie nabytych, nieretroaktywność, zasada prawidłowej legislacji, w tym odpowiedniego *vacatio legis* i stosowania przepisów przejściowych. Łącznie składają się one na wartość bezpieczeństwa prawnego, szczególnie mocno akcentowaną w koncepcji formalnego państwa prawa. Jak wyjaśniał Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie, wartość bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa jako jedne z podstawowych funda-

mentów ustroju demokratycznego mają zasadnicze znaczenie dla obywateli, gdyż „w państwie prawa prawo nie powinno być źródłem niepewności i zagrożeń dla jednostki” [Wojciechowski 2013: 281]. Bezpieczeństwo prawne to – obok celowości i sprawiedliwości – idea prawa, do realizacji której mają zmierzać systemy prawa pozytywnego<sup>1</sup>. W najogólniejszym rozumieniu bezpieczeństwo prawne oznacza oparcie działań prawodawcy jak i działań organów sądowiczych i administracyjnych na obowiązującym prawie (przestrzeganiu praworządności i legalizmu). Wartość bezpieczeństwa prawnego umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a tym samym zaplanowanie działań własnych jednostki [SK 19/06]. Realizacja tej wartości (nie tylko samo jej wskazanie) to podstawowe zadanie państwa. W sytuacji poszanowania i zagwarantowania realizacji wartości pewności i bezpieczeństwa prawnego podmioty prawa mogą decydować o podjętych przedsięwzięciach, dysponując znajomością przesłanek działania organów państwowych i wiedzą na temat konsekwencji prawnych, jakie ich działania mogą powodować [P 3/00]. Innymi słowy bezpieczeństwo prawa to pewność rozpatrywana z punktu widzenia tak indywidualnego, jak i z perspektywy zjawiska regulującego zbiorowy ład społeczny [Wróblewski 1973]. W sposób szczególny bezpieczeństwo prawne łączy się z ideą wolności – wolności „do” (wolności do swobodnej postawy światopoglądowej każdego człowieka, do poszanowania praw i wolności jednostki, do samorealizacji i samodoskonalenia), jak i wolności „od” (wolności do ingerencji państwa w sferę życia gospodarczego, w sferę moralności publicznej), a na straż których stać ma państwo [Król 2016: część I]<sup>2</sup>.

W doktrynie prawa zwraca się uwagę na nienormatywny charakter bezpieczeństwa i pewności prawa z uwagi na brak regulacji w postaci konkretnego przepisu prawa [Kordela 2016: 149]. Jednocześnie podkreśla się, że są to wartości o charakterze naczelnym. Wynika to z przyjęcia założenia, że w systemie prawnym znajdują się nie tylko normy bezpośrednio wysłowione w akcie normatywnym, ale również normy będące ich określonymi konsekwencjami, a takie założenia stanowią warunek *sine qua non* skuteczności porządku prawnego [Ziemiński 1976: 149]. Dlatego też wartości te wyprowadzane są przede wszystkim z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, wyrażonej w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku [Dz.U. nr 78, poz. 483]. O ich charakterze świadczą szczególne cechy, takie jak podstawa obowiązywania dla pozostałych wartości prawnych, nadrzędny charakter skutkujący utratą obowiązywania innych wartości niemających charakteru naczelnego.

---

<sup>1</sup> Szerzej o znaczeniu trójelementowej koncepcji idei prawa G. Radbrucha zob. J. Zajadło, *Bezpieczeństwo – celowość – sprawiedliwość: antynomie idei prawa*, [w:] *Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa*, red. J. Jabłońska-Bonca, J. Guś, „Gdańskie Studia Prawnicze” tom IX, 2002, s.233 i nast.

<sup>2</sup> Autor zastrzega jednak, iż państwo pojmowane jako strażnik wolności, wobec zmieniających się uwarunkowania życia społecznego, przestanie pełnić taką funkcję.

nych a z nimi sprzecznych. Dodatkowo podkreśla się, że bezpieczeństwo prawne stanowi funkcję porządku prawnego, zaś pewność prawa to niezbędny środek do realizacji bezpieczeństwa [Kordela 2016: 154]. Zwrócił na to uwagę Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 13 listopada 2013 r. [K 2/12] stwierdzając: „pewność prawa, a więc taki zespół cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej zdecydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie stanu prawnego, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”.

Urzeczywistnianie wartości bezpieczeństwa prawnego przez państwo wyraża się m.in.: 1) stanem materialnym (finansowym) państwa; 2) intelektualną i kulturową postawą społeczeństwa oraz 3) określoną koncepcją prawa i etapem jego rozwoju.

Pierwszy z wyżej wymienionych czynników determinowany jest stanem finansów publicznych i pozwala przy ich odpowiednim poziomie na realizację modelu państwa opiekuńczego. Model ten sprzyja zagwarantowaniu tak bezpieczeństwa prawnego, jak i socjalnego oraz ekonomicznego stwarzając tym samym poczucie bezpieczeństwa u obywateli. Zmienna ta jednak wobec niejednokrotnie braku środków finansowych i wymogu określonych świadczeń ze strony władzy publicznej częstokroć jest trudna bądź wręcz niemożliwa do realizacji. Kryzys liberalnego modelu państwa stawia bowiem na nowo pytania o podstawy legitymizacji ładu normatywnego i o obecność wartości w dyskursie publicznym.

Drugie z wyróżnionych kryteriów wskazuje na rolę edukacji społecznej w zakresie rozumienia i znaczenia wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela oraz na możliwości ich ograniczenia ze strony władzy publicznej w celu zagwarantowania odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Szczególnie istotna rola przypada tu postanowieniom ustawy zasadniczej w zakresie wskazania podstaw prawnych umożliwiających ograniczenia wolności i praw, jak również orzecznictwu sądowemu i doktrynie w zakresie praktyki ich stosowania. Nie mniej ważna kwestia wiąże się z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego i realizacją wartości stanowiących jej trzon, takich jak równość wobec prawa, wolność będąca konsekwencją idei pluralizmu i indywidualizmu, tolerancja, samorządność. Nie bez znaczenia są również przemiany zachodzące w rozumieniu samego społeczeństwa - jego ewolucji od społeczeństwa przemysłowego ku społeczeństwu ryzyka [Beck 2004], artykułującego - wobec rozwoju technologicznego i cywilizacyjnego - potrzebę szeroko pojmowanego bezpieczeństwa: politycznego, militarnego, ekonomicznego, ekologicznego, zdrowotnego i innych. Istota poczucia bezpieczeństwa prawnego jednostek wyraża się

nadto w przekonaniu, iż system prawny oparty jest na sprawiedliwych regułach dystrybucji dóbr i zobowiązań, w zgodzie z zasadami bezstronności oraz równości<sup>3</sup>. Postawienie współczesnego państwa w roli gwaranta idei bezpieczeństwa dopuszczającej pewne ograniczenia wolności, jak i wolności jest cechą konstytuującą dzisiejsze relacje państwo – społeczeństwo – jednostka. Założenia te wpływają na rozwój współczesnych państw w duchu kultury demokratycznej (akcentując w tym postulat proceduralnej teorii demokracji [Dahl 1995; Zwoliński 2010]). Zakwestionowanie idei bezpieczeństwa jak i wolności skutkować może pojawieniem się cech właściwych modelowi totalitarnemu, instrumentalizującemu przedmiotową ideę w imię innych realizowanych przez władzę publiczną wartości.

Trzeci z wymienionych czynników – koncepcja prawa i etap jego rozwoju – tłumaczy i uzasadnia wpływ przemian konceptualnych prawa na postrzeganie współczesnego konstytucjonalizmu i jego aksjologii [Kaleta 2015: 123].

Niniejsze rozważania mają na celu prezentację wartości bezpieczeństwa prawnego jak i wolności w kontekście ostatniego ze wskazanych czynników. Rozważania będą miały na względzie ukazanie prawa pozytywnego jako gwaranta idei bezpieczeństwa i wolności jako wartości nadających sens ludzkim wyborom.

## 2. FORMALNY ASPEKT BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

Mówiąc o wartości bezpieczeństwa prawnego jako jednej z podstaw demokratycznego państwa prawa odwołujemy się do problematyki aksjologii rządów prawa bazującej na takich zasadach jak: a) jawność działania organów władzy publicznej; b) stosowanie przez nie przepisów prawa pozytywnego w sposób zrozumiały dla adresatów norm; c) legalizm (władza publiczna może czynić tylko to co jest dozwolone prawem).

Wydaje się, że obiektywizm i idealizm są wyznacznikami bezpieczeństwa prawnego jako jego idei podstawowej, jako stanu rzeczy pożądanego przez podmiot tak indywidualny jak i zbiorowy (społeczeństwo). Odwołanie kulturowe natomiast winno być związane z ideą państwa prawa jako wspólnej ustrojów demokratycznym.

Realizowanie przez władzę publiczną wartości bezpieczeństwa prawnego jest jednym z podstawowych mierników legitymowanego ładu społecznego [Guś 2002: 14]. Niestabilność prawa, jego niespójność, brak programu działań prawodawczych, polityzacja powoduje uzasadniony niepokój o poszanowanie wartości bezpieczeństwa prawnego. Inną natomiast perspektywą jest poczucie bezpieczeństwa zależne od postawy w filozofii społecznej i doktryny polityczno-prawnej istniejącej w ramach konkretnego społeczeństwa. Liberalny model ładu społecznego przejawia się w założeniu, że każda nieuzasadniona ingerencja państwa naruszająca sferę wolności jednostek narusza też ich poczucie bezpie-

---

<sup>3</sup> Jest to nawiązane do teorii sprawiedliwości J. Rawlsa, zob. J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, przeł. M. Panufnik, J. Pasek, A. Romaniuk, Warszawa 1994.

czeństwa; model komunitarystyczny natomiast przeciwnie - oczekuje daleko idącej ingerencji państwa w celu zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego [Guś 2001: 16].

Bezpieczeństwo prawne wiąże się z formalnym aspektem pojęcia prawa, z procesem jego stanowienia, ogłaszania i stosowania (spełnienie wymogów formalnych prawa, dzięki którym prawo staje się „wewnętrznie moralne”<sup>4</sup>, zrozumiałe i przewidywalne, gwarantujące stałość ładu społecznego). Do wewnętrznych postulatów systemu prawnego zalicza się takie wymogi jak jasność prawa, nieretroaktywność, generalność, możliwość jego wykonania przez adresatów, ograniczenie nadmiernej jurydyzacji życia społecznego, spójność stanowionego prawa, informowanie obywateli o działaniach legislacyjnych prawodawcy (wymóg publikacji), praworządność. Zrozumiałość prawa dla szerokiego kręgu jego adresatów jest szczególnie pożądana, gdyż wiąże się z jego skutecznością. Podstawowe pojęcia zawarte w aktach prawnych kierowanych do szerokiego kręgu adresatów winny być możliwie jednoznaczne, a prawodawca wszędzie tam, gdzie jest to możliwe winien rezygnować z terminologii ściśle prawniczej na rzecz potocznej w celu maksymalnej komunikatywności tekstu prawnego.

Twórca koncepcji wewnętrznej moralności prawa L.L. Fuller wskazywał również na znaczenie wymogu publikacji prawa, gdyż jego wypełnienie realizuje kilka celów prawa. Jest to zarówno cel powszechnej dostępności prawa, możliwość zapoznania się z obowiązującym prawem, ale także - a może przede wszystkim - możliwość refleksji dotyczącej celu i funkcji obowiązującego prawa, przestrzegania prawa przez rządzonych i rządzących oraz jego ewentualnej publicznej krytyki [Fuller 1978: 89]. Wymóg ten wiąże się również z zasadą legalizmu, gdyż dzięki publikowanemu prawu można stwierdzić legalność działań organów władzy publicznej<sup>5</sup>.

Bezpieczeństwo prawne można również rozpatrywać w węższym ujęciu w kontekście procesu stosowania prawa, podstawy rozstrzygnięcia konkretnej sprawy (źródła prawa w ujęciu operacyjnym), a więc praktyki wykładni i stosowania prawa przez niezależne i niezawisłe sądy. Wówczas bezpieczeństwo prawne urzeczywistnia się w ochronie gwarantowanych wolności i praw jed-

---

<sup>4</sup> Jest to oczywiście nawiązanie do „wymogów wewnętrznej moralności prawa” sformułowanej przez L.L. Fullera; zob. L.L. Fuller, *Moralność prawa*, tłum. S. Amsterdamski, Warszawa 1978, rozdz. II.

<sup>5</sup> W tym kontekście poważne wątpliwości budzi, z punktu widzenia bezpieczeństwa prawa, brak publikacji orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Zwłaszcza orzeczenia stwierdzające niezgodność aktu prawnego z Konstytucją, które mają skutek derogujący normę prawną z systemu prawa. Dla organów stosujących prawo oraz jednostek oczekujących na określone rozstrzygnięcia prawne sytuacja taka narusza poczucie bezpieczeństwa prawnego, powoduje niepewność co do obowiązującego prawa, wreszcie stanowi głęboką ingerencję w system prawny.

nostki, co wspólnie składa się na podstawowe założenia demokratycznego państwa.

Innym wymiarem bezpieczeństwa prawa jest transparentność działania organów władzy, która wyraża się w dostępie do informacji publicznej obejmującej wgląd do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy. W procesie podejmowania decyzji wiążących się z wydatkowaniem i gospodarowaniem mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa, każdy obywatel ma prawo do uzyskiwania wszelkich informacji o działalności tych organów lub osób pełniących funkcje publiczne, w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej.

Jawność działania władzy publicznej zagwarantowana została na poziomie konstytucyjnym w art. 61 Konstytucji RP z 1997r. Jest to podmiotowe prawo zastrzeżone na rzecz obywateli, pełniące w tym zakresie funkcję gwarancyjną, wyznaczając minimalny standard ochrony ich praw politycznych. Jak podkreślał w swoim orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny, nie ma ono charakteru przypadkowego. Wskazał natomiast na jego ściśle powiązanie z zasadą suwerenności narodu oraz prawami wyborczymi do organów władzy państwowej przysługującymi wyłącznie obywatelom polskim. W postanowieniu z 2 grudnia 2015 r., SK 36/15 stwierdził: „zgodnie z art. 4 Konstytucji władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który może ją sprawować bezpośrednio lub za pośrednictwem swoich przedstawicieli. Obecne rozumienie zasady suwerenności narodu sprawującego władzę publiczną jest bezpośrednio związane z instytucją demokracji partycypacyjnej, która zakłada pełne uczestnictwo obywateli w działaniach państwa. Warunkiem koniecznym do realizacji praw i obowiązków obywateli w sferze publicznej, również za pośrednictwem instrumentu wyborów lub referendum, jest możliwie najszersza wiedza o decyzjach podejmowanych przez organy władzy publicznej oraz zachowaniach osób pełniących funkcje publiczne”<sup>6</sup>.

### 3. MATERIALNY ASPEKT BEZPIECZEŃSTWA PRAWNEGO

Bezpieczeństwo prawne jako wartość stanowiąca jeden z filarów systemu prawnego, wpływająca na stanowienie i stosowanie prawa, na praworządność i legalizm oraz respektowanie praw i wolności jednostki stanowi o istocie paradygmatu państwa prawa.

Dla zagadnienia bezpieczeństwa i pewności prawa doniosłe znaczenie ma, jak podkreśla J. Nowacki [Nowacki 2003: 88], moment zaufania obywateli do prawa obowiązującego jak i zaufania, że obowiązujący porządek prawny będzie realizowany (tzw. poczucia bezpieczeństwa prawnego). Przez realizację porządku prawnego najogólniej rozumie się, iż nie będzie on w nieoczekiwany sposób

---

<sup>6</sup> Na temat dostępu do informacji publicznej Trybunał wypowiadał się w wielu orzeczeniach, m.in. wyrok z 13 listopada 2013 r., P 25/12 (OTK ZU-A 2013, nr 8, poz. 122); wyrok TK z 15 października 2009 r., K 26/08 (OTK ZU-A 2009, nr 9, poz. 135); wyrok z 18 kwietnia 2012 r., K 33/11 (OTK ZU-A 2012, nr 4, poz. 40).

zmieniany tak, by dotykał w ujemny sposób przyszłe zachowania jednostek. Jednostki bowiem oczekują przede wszystkim od regulacji prawnych by w jednoznaczny sposób wskazywały co jest im dozwolone, co nakazane a co zakazane, i co w konsekwencji pozwala na przewidywanie skutków prawnych własnych działań.

Naruszanie wartości bezpieczeństwa prawnego przez prawodawcę prowadzi do sytuacji zaskakiwania jednostek nowymi regulacjami prawnymi, z którymi z uwagi na brak odpowiedniego okresu *vacatio legis* nie mogą się dostatecznie zaznajomić lub odpowiednio do nich przygotować. Prawodawca podejmując określone rozstrzygnięcia prawne, powinien przewidzieć skutki wprowadzanych regulacji. Stąd postulat takiego wykorzystania instrumentów prawnych – tworzenia prawa w sposób „poprawny, precyzyjny i jasny” [K 24/00] – by realizowało ono wartość bezpieczeństwa prawnego. Z jej treści bowiem wyprowadzić można spoczywający na prawodawcy obowiązek należytego zabezpieczenia interesów obywateli, tzw. „interesów w toku”, realizacji uprawnień, które jednostki nabyły na podstawie wcześniejszych przepisów [K 5/96]. Nie zasługuje na aprobatę praktyka dokonywania zmian przepisów prawnych, które uniemożliwiają zrealizowanie przyznanych uprawnień.

Do najistotniejszych wartości, stanowiących łącznie podstawę idei bezpieczeństwa prawnego i pewności prawa, należą – jak zaznaczono na wstępie – wywodzone z konstytucyjnych założeń demokratycznego państwa prawa zasady, takie jak: zaufanie obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa, zasada praw słusznie nabytych, nieretroaktywność, zasada prawidłowej legislacji, zasada odpowiedniego *vacatio legis* i stosowania przepisów przejściowych. Wywiedzione przez Trybunał Konstytucyjny na przestrzeni trzydziestu lat na trwałe wpisały się w kanon orzeczniczy stanowiący o istnieniu wartości konstytucyjnych obowiązujących w systemie prawa.

Do jednych z pierwszych wartości odkodowanych z obecnego art. 2 Konstytucji RP należy zasada ochrony praw słusznie nabytych. Dla zapewnienia jej realizacji na ustawodawcy spoczywa obowiązek stworzenia odpowiednich gwarancji w razie regulacji ograniczających te prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca nie może odejmować tych praw w sposób arbitralny i z pogwałceniem demokratycznych procedur stanowienia prawa. W wyroku K 14/91 stwierdził, że ustawodawca powinien dołożyć wszelkich starań, aby nowe, mniej korzystne regulacje prawne zostały podjęte z zachowaniem wymogów demokratycznej procedury, a wręcz, że nowe regulacje powinny być uchwalone w następstwie negocjacji z zainteresowanymi lub ich przedstawicielstwem. Nakazem jest więc zapewnienie uprawnionemu maksimum bezpieczeństwa prawnego [K 22/99], przy tym minimalizując negatywne skutki dla jednostki [K 45/01]. Odjęcie lub ograniczenie praw słusznie nabytych wymaga wprowadzenia rozwiązań, które ułatwią zainteresowanym dostosowanie się do nowej dla nich sytuacji. Szczególne miejsce TK przyznał ochronie praw nabytych o charakterze materialnym. W swoim orzecznictwie podkreślał, w kontekście podmiotowego prawa do własności, że jej odjęcie musi zawsze

wiązać się z wypłatą słusznego (ekwiwalentnego) odszkodowania. W przypadku zaś innych praw majątkowych, z obowiązkiem wynagrodzenia naruszeń [Jakowski 2008: 68].

Zasada *pacta sunt servanda* stanowi fundament zarówno obrotu cywilnoprawnego, jak i porządku prawnego w ogólności. Dwojaki charakter tej zasady – w znaczeniu wąskim i szerokim – stanowi z jednej strony urzeczywistnienie zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa, ale również jest konsekwencją przyjętego założenia, że podstawą państwa prawnego jest demokratyczna umowa społeczna. Co za tym idzie – w wąskim sposobie jego rozumienia – państwo jest zobowiązane dotrzymywać zobowiązania wynikające z umów i aktów administracyjnych o charakterze indywidualnym, a także powinno powstrzymać się od ingerowania w stosunki prawne oparte na takich podstawach. Tylko wówczas będziemy mogli mówić o istnieniu pewności prawa, jeśli stosunki prawne powstałe z oparcia o istniejące zasady i reguły prawne, są stabilne i przewidywalne. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się na ten temat w kontekście ochrony praw nabytych wynikających z ubezpieczenia społecznego, w szczególności świadczeń emerytalno-rentowych [K 4/94, K 14/91, P 2/92]. Prawa nabyte *in concreto* podlegają ochronie na zasadzie *pacta sunt servanda* w wąskim sposobie jej rozumienia, jako zasady dotrzymywania umów cywilnoprawnych, trwałości wyroków i decyzji administracyjnych. W kontekście wspomnianej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przezeń prawa stwierdził, że „jest ona wiodącą podstawą stosunku ubezpieczeniowego, opiera się bowiem na konstrukcji prawnej zaufania i na przeświadczeniu ubezpieczonego, że po spełnieniu określonych warunków (pracy, składki) i po upływie określonego czasu (osiągnięcia wymaganego wieku) lub zaistnieniu innego ryzyka ubezpieczeniowego (inwalidztwa) ubezpieczony otrzyma określone świadczenia - przy czym tym większe zasadniczo im większy wysiłek pracy - upraszczając - weźmie na siebie. Stąd system ubezpieczeniowy przybiera formę swoistej umowy społecznej, rządzącej się zasadą *pacta sunt servanda*” [K 14/01].

Zasada ochrony interesów w toku podobnie jak zasada ochrony praw słusznie nabytych, ma wspólną podstawę prawną w art. 2 Konstytucji RP. Ich treść jednak jest odmienna. Interesy w toku są bowiem szczególnego rodzaju ekspektatywami, tj. oczekiwaniami prawnymi, że stan prawny nie ulegnie zmianie (oczekiwanie wobec ustawodawcy), przez co państwo udziela pewnej ochrony „sytuacjom w toku”. Nie są to jednak prawa nabyte, stąd nie podlegają tak szerokiej ochronie prawnej na gruncie zasady ochrony praw nabytych [P 31/02]. Nie mniej, jak zauważa Trybunał Konstytucyjny, zasługują na ochronę, bowiem każdy rozsądnie planujący swoje działania obywatel ma prawo oczekiwać, że państwo nie dokona zmian w sposób radykalny obracając w niwecz i czyniąc nieaktualnymi podjęte na podstawie wcześniejszych regulacji życiowe decyzje. W wyroku z 25 czerwca 1996 r., K 15/95 Trybunał Konstytucyjny zauważył: „Demokratyczne państwo prawne oznacza państwo w którym chroni się zaufanie obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, ustawodawca doko-

nując kolejnych zmian stanu prawnego nie może stracić z pola widzenia interesów podmiotów, jakie ukształtowały się przed dokonaniem zmiany stanu prawnego. Oznacza to przede wszystkim zakaz wstecznego działania prawa, w każdym razie, gdy oddziałuje ono w sposób niekorzystny na te interesy, zwłaszcza na prawa podmiotowe nabyte zgodnie z obowiązującymi dotychczas przepisami” [K 22/96, K 10/98]. Pojęcie ekspektatyw TK zróżnicował, wskazując, że istnieją sytuacje, w których mimo braku wydania aktu przyznającego określone prawo doszło w istocie do spełnienia wszystkich przesłanek warunkujących jego nabycie. Brak tego ostatniego „elementu” decydującego o przejściu prawa podmiotowego na oczekującego powoduje, że mamy do czynienia z ekspektatywą maksymalnie ukształtowaną [K 4/99, SK 21/99]. W takim przypadku ochrona beneficjenta danego prawa podlega szczególnej (większej) ochronie.

Nakaz zastosowania przepisów przejściowych nie ma charakteru zasady konstytucyjnej. Jest zasadą intertemporalną związaną z dyrektywą racjonalnego ustawodawcy. Uchwalając normy prawne ustawodawca dysponuje różnymi możliwościami w zakresie określenia skutków intertemporalnych. Może zarówno zadecydować o przedłużeniu obowiązywania dawnego prawa do czasu wygaśnięcia stosunków prawnych powstałych pod rządem wcześniejszych regulacji, może przyjąć, że przez pewien czas obowiązywać będą dwa reżimy prawne – „stary” i „nowy”, wreszcie może przyjąć tzw. zasadę bezpośredniego działania nowego prawa. W każdym z przyjętych rozwiązań ustawodawca winien kierować się dyrektywą, aby zmiana konieczna i zamierzona była jednocześnie zmianą jak najmniej uciążliwą dla zainteresowanych oraz aby zastosowana technika legislacyjna uwzględniała i respektowała spójność i przejrzystość systemu prawnego oraz stosunków prawnych powstałych wcześniej. W przeciwnym razie naruszona zostanie zasada zaufania obywateli do państwa, a tym samym zagrożona zostanie zasada bezpieczeństwa prawnego [P 3/03, K 6/95]. Jednocześnie Trybunał w swoim orzecznictwie wskazywał, że najmniej sprzyjająca ochronie prawa jednostek jest zasada bezpośredniego działania nowego prawa. Najczęściej bowiem prowadzi do zaskakiwania obywateli nowymi, mniej korzystnymi rozwiązaniami prawnymi, w szczególności, gdy bezpośrednio działanie nowej ustawy godzi w prawa słusznie nabyte. Ustawodawca w każdym przypadku dokonywania zmian w stanie prawnym powinien liczyć się z tym, że konieczny jest kompromis pomiędzy poszanowaniem bezpieczeństwa prawnego a nieodzownością dokonania zmiany prawa [K 12/94]<sup>7</sup>. „W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwych do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań” [K 25/95].

---

<sup>7</sup> Na podobnym stanowisku stoi S. Wronkowska, *Zmiany w systemie prawnym (z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*. „Państwo i Prawo” 1991, z. 5, s. 5.

Zasada odpowiedniego *vacatio legis* stanowi kolejny istotny nakaz adresowany do ustawodawcy, z którego wynika, że powinien on zapewnić osobom objętym nowymi regulacjami prawnymi maksimum bezpieczeństwa prawnego, nie zaskakiwać obywateli niekorzystnymi dla nich regulacjami, winien posłużyć się odpowiednią techniką przepisów przejściowych, aby zainteresowani mogli dostosować się do zmienionej sytuacji prawnej. Okres ten powinien być tym dłuższy, im większe trudności wiążą się z ewentualnym ułożeniem i zaplanowaniem ważnych spraw życiowych z uwzględnieniem nowych regulacji prawnych [U 11/97]. Regułą wynikającą z ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych [Dz. U. 2016, poz. 296] oraz zasad prawidłowej legislacji [Dz. U. 2002, Nr 100, poz. 908] jest 14-dniowy okres *vacatio legis*, który może zostać skrócony w wyjątkowych sytuacjach. Trybunał Konstytucyjny nie wyklucza bowiem dopuszczalności odstąpienia od tej zasady w szczególnych okolicznościach, gdy przemawia za tym inna zasada konstytucyjna, np. sprawiedliwości społecznej [K 15/91, K 9/92, P 1/95]. Zatem okres 14-dniowy uznawany jest za „poprawny, bo wystarczający w typowych warunkach” [K 19/02]. Nie można jednak z góry założyć, że jest odpowiedni w każdych warunkach. Dlatego jego „odpowiedniość” powinna być badana w okolicznościach każdej sprawy. W większości orzeczeń Trybunał kwestionował skrócenie czternastodniowego okresu *vacatio legis*, uznając, że w sytuacjach szczególnie skomplikowanych, wymagających od adresatów norm dostosowania się do jej wymogów, zwłaszcza, gdy dana grupa społeczna może napotykać trudności z dostosowaniem się do zmiany prawa, może on być zbyt krótki. Możliwości adaptacyjne adresatów norm są bowiem zróżnicowane.

Jedną z fundamentalnych zasad, stanowiących podstawę ładu normatywnego jest zasada niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*), która podobnie jak wcześniejsze ma oparcie w takich wartościach jak bezpieczeństwo prawne i pewność obrotu oraz poszanowanie praw nabytych [U 1/86]. Ma to w szczególności znaczenie, gdy sytuacja prawna jednostki uległaby skutek złamania tej zasady pogorszeniu, czy to z powodu ograniczenia jej prawa, czy to z powodu nałożenia (zwiększenia) nowych zobowiązań [K 1/88, K 5/90]. Trybunał Konstytucyjny od pierwszych orzeczeń podkreślał jej fundamentalne znaczenie z punktu widzenia bezpieczeństwa prawa i ochrony praw obywateli. Wyjaśniając jej znaczenie na tle przepisów kształtujących sytuację prawną rencisty zwracał uwagę na to, żeby zmiany przepisów wchodziły w życie co do zasady po upływie okresów, które pozwalają na dopełnienie zwiększonych warunków prawa do świadczeń rentowych. Przy czym w sytuacji, gdy dane prawo zagwarantowane jest konstytucyjnie, wyjątki od tej zasady muszą wynikać z Konstytucji. Jak stwierdził w wyroku z 30 listopada 1988 r., K 1/88 m.in.: „Zasadę niedziałania prawa wstecz TK rozumie szerzej, nie tylko jako zakaz stanowienia norm prawnych, które nakazywałyby stosować nowo ustanowione normy prawne do zdarzeń, które miały miejsce przed ich wejściem w życie i z którymi prawo nie wiązało dotąd skutków prawnych (zasada *lex retro non agit* we właściwym tego słowa znaczeniu), lecz także jako zakaz stanowienia intertemporal-

nych reguł, które mają określić treść stosunków prawnych powstałych pod rządami dawnych norm a trwających w okresie wejścia w życie norm nowo ustanowionych, jeżeli reguły te wywołują ujemne prawne (a w konsekwencji społeczne) następstwa dla bezpieczeństwa prawnego i poszanowania praw nabytych. Zasada ta, (...) nie wyrażona w Konstytucji wprost, wynika z (...) konstytucyjnej zasady praworządności materialnej (...)"'. Zasada ta nie stoi jednak na przeszkodzie przyznawaniu lub rozszerzaniu uprawnień z mocą wsteczną [K 13/94].

Równie ważnym elementem prawidłowej legislacji jest zasada zakazująca zmiany przepisów prawa podatkowego w trakcie roku podatkowego. Trybunał Konstytucyjny wskazywał w swoim orzecznictwie, że ten aspekt bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie, ponieważ podmiotom zobowiązanym do płacenia danin publicznych zapewnia możliwość odpowiedniego planowania swojej działalności. Podkreślił przy tym, że „pewność prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawnych, która w tej dziedzinie w określonej sytuacji ekonomicznej państwa może być trudna do osiągnięcia, co możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli. Przewidywalność działań państwa gwarantuje zaufanie do ustawodawcy i do stanowionego przez niego prawa. Służy zatem w konsekwencji realizacji zasady państwa prawnego” [K 9/92]. Pewność przepisów prawa w zakresie danin publicznych ma bowiem ścisły związek z prowadzeniem działalności gospodarczej lub aktywności zawodowej podmiotów, które obowiązane są do ich płacenia. Sprzyjać więc może rozwojowi gospodarstwu i aktywności zawodowej społeczeństwa w ogóle. Trybunał wiązał tę zasadę z regułami prawidłowej legislacji, podkreślając, że „stanowią one zasady gwarancyjne, wypracowane w swoim całościowym celu dla ochrony praw obywatela – podatnika” [K 1/95]<sup>8</sup>.

Zasada prawidłowej legislacji<sup>9</sup> jest wypadkową wcześniej omówionych zasad, mających istotne znaczenie dla pewności i bezpieczeństwa prawa. Wśród nich wymienić należałoby również zasadę przejrzystości i precyzyjności przepisów prawa – tzw. zasadę określoności przepisów prawa. O ile każda z wcześniejszych zasad wywiedziona była przez Trybunał Konstytucyjny z zasady demokratycznego państwa prawnego jako jej elementy szczegółowe, o tyle zasada prawidłowej legislacji stanowi połączenie szeregu z nich wspólnym mianownikiem pod względem aksjologicznym<sup>10</sup>. Żadna z nich nie została także

---

<sup>8</sup> Podobnie TK w wyroku z 4 października 1995 r., K 8/95 (OTK ZU 1995, nr 2, poz. 8) oraz w wyroku z 23 października 1996 r., K 1/96 (OTK ZU 1996, nr 5, poz. 38).

<sup>9</sup> Określana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego również jako: zasada przyzwoitej legislacji (K 26/97, K 8/98, K 28/98, K 27/01 i inne), zasada rzetelnej legislacji (K 2/02, SK 12/03), zasada poprawnej legislacji (U 19/98, K 9/93, K 19/99), czy zasada dobrej legislacji (P 1/90).

<sup>10</sup> Co ciekawe Trybunał Konstytucyjny dopiero w wyroku z 13 września 2005 r., K 38/04 po raz pierwszy przywołał tę zasadę bezpośrednio w sentencji orzeczenia jako

wysłowiona *expressis verbis* w tekście ustawy zasadniczej, jednak nakaz ich respektowania w procesie stanowienia prawa nie powinien budzić wątpliwości. Inną rzeczą jest, czy są dostatecznie przestrzegane. Jak zwraca uwagę Trybunał w wyroku z 25 listopada 1997 r., K 26/97: „daleko idąca, swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób "równoważona" istnieniem po stronie ustawodawcy zobowiązania do szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności do szanowania zasad "przyzwoitej legislacji". Zasady te - stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa - wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania "odpowiedniej" *vacatio legis* oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych" [OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 64.]. Zasada prawidłowej legislacji oznacza więc tworzenie prawa (pod względem proceduralnym i materialnym) zgodnego z koncepcją państwa prawa oraz zasadą zaufania obywateli do państwa i zasadą pewności prawa [T. Zalasinski 2008: 46]. Dyrektywą płynącą z omawianych zasad jest, aby prawodawca proces stanowienia prawa poprzedził analizą obowiązującego stanu prawnego, aby konieczność wprowadzenia nowych regulacji była w pełni uzasadniona potrzebom doskonalenia systemu prawa w celu zapewnienia jego spójności [A. Michalska, S. Wronkowska 1983: 61]. Nadto prawodawca winien unikać dokonywania częstych i nawarstwiających się zmian, których skutkiem byłyby narastający stan niepewności prawnej. Wreszcie istotne znaczenie ma dyrektywa formułowania tekstów prawnych w możliwie jednoznaczny i komunikatywny sposób, zrozumiały dla jak największej liczby osób, językiem możliwie zwięzłym. Adresat aktu prawnego powinien bowiem w sposób możliwie precyzyjny i łatwy ustalić w jaki sposób i w jakich okolicznościach ma obowiązek określonego zachowania się. Takie przepisy będą stanowić o pewności prawa, które zapewni jednostce bezpieczeństwo prawne.

Na tle powyższych rozważań głęboki niepokój budzić musi, przykładowo, wprowadzanie zmian ograniczających realizację przez jednostki ich konstytucyjnych uprawnień w zakresie wolności zgromadzeń. Nowelizacja ustawy – Prawo o zgromadzeniach [Dz. U. 2015, poz. 1485, dalej: Ustawa] dokonana ustawą z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach [Dz. U. 2016, poz. 1485, dalej „ustawa zmieniająca”] wyraźnie naruszyła bowiem zasadę niedziałania prawa wstecz, zasadę praw słusznie nabytych, zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez państwo prawa czy wreszcie zasadę państwa prawnego. Ustawa zmieniająca wprowadziła nowy typ zgromadzenia – tj. zgromadzenie cykliczne<sup>11</sup>. Skutkiem tego zmieniły się obo-

---

samodzielną podstawę stwierdzenia niekonstytucyjności aktu prawnego (OTK ZU-A 2005, nr 8, poz. 92).

<sup>11</sup> Art. 26a ust. 1 Ustawy w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 4 ustawy zmieniającej. W świetle jej postanowień zgromadzenie cykliczne organizowane jest przez tego samego organizatora, w tym samym miejscu lub na tej samej trasie co najmniej cztery razy w roku według opracowanego terminarza lub co najmniej raz w roku w

wiązujące do tego czasu reguły wynikające z zasady pierwszeństwa co do kolejności wnoszenia zawiadomień o zamiarze zorganizowania zgromadzenia, przyznając pierwszeństwo zgromadzeniom cyklicznym<sup>12</sup>. Wprowadzenie do porządku prawnego nowego typu zgromadzenia cyklicznego i przyznanie mu wobec pozostałych pozycji uprzywilejowanej, budzi wątpliwości przede wszystkim z uwagi na zastosowaną przez ustawodawcę technikę bezpośredniego działania nowej ustawy. W świetle jej przepisów obowiązkiem organu gminy jest bowiem wydanie zakazu odbycia się zgromadzenia zwykłego, jeśli w tym samym miejscu i czasie ma się odbyć zgromadzenie cykliczne, na którego organizację wojewoda wyraził zgodę. Problem polega jednak na tym, że decyzja wojewody opierała się *de facto* na zdarzeniach mających miejsce przed wejściem w życie ustawy zmieniającej, co wynika z treści jej art. 2. Oznacza to w praktyce, że zgromadzenia zwykłe, które zostały prawidłowo notyfikowane przed datą wejścia w życie nowelizacji ustawy – Prawo o zgromadzeniach, nie mogły się odbyć. Organ gminy w świetle art. 26b ust. 3 Ustawy po jej nowelizacji miał bowiem obowiązek wydania decyzji o zakazie zgromadzeń. W razie natomiast zaniechania przez organ gminy tego obowiązku, wojewoda niezwłocznie wydawał zarządzenie zastępcze<sup>13</sup>. Doprowadziło to do sytuacji, w której organizato-

---

dniach świąt państwowych lub narodowych, które odbywały się w ciągu ostatnich trzech lat, chociażby nie w formie zgromadzeń i miały na celu w szczególności uczczenie doniosłych i istotnych dla historii RP wydarzeń

<sup>12</sup> Ustawa zmieniająca rozszerzyła ponadto przesłanki wydania decyzji zakazującej odbycia zgromadzenia, w sytuacji wydania przez wojewodę decyzji w przedmiocie zgody na cykliczne organizowanie zgromadzeń. Wreszcie rozszerzyło przesłanki ograniczenia organizacji oraz rozwiązania zgromadzeń spontanicznych. Najbardziej kontrowersyjną zmianą było jednak wprowadzenie obowiązku wydania przez organ gminy decyzji o zakazie zgromadzenia zgłoszonego już wcześniej przez organizatora (prawidłowo notyfikowanego), w przypadku wydania przez wojewodę zgody na organizowanie zgromadzeń cyklicznych. W sytuacji natomiast niewykonania ustawowego obowiązku przez organ gminy w trybie art. 26 b ust. 3 Ustawy, przyznanie wojewodzie kompetencji do wydania zarządzenia zastępczego o zakazie zgromadzenia. Jednocześnie bez możliwości zaskarżenia tego rozstrzygnięcia przez organizatorów zgromadzenia.

<sup>13</sup> Pierwsze zarządzenia zastępcze Wojewody Mazowieckiego zostały wydane na początku maja 2017 r.. Od zarządzenia zastępczego Wojewody Mazowieckiego z 8 maja 2017 r., sygn. WSO-I.6110.3.2017 organizator zgromadzenia zgłoszonego w trybie uproszczonym wniósł odwołanie do Sądu Okręgowego w Warszawie. Odwołanie wniósł również Prezydent m. st. Warszawy. SO w Warszawie postanowieniem z dnia 10 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 37/17 uchylił zarządzenie zastępcze wojewody, stwierdzając, że „tryb postępowania uproszczonego nie przewiduje możliwości wydania decyzji o zakazie zgromadzeń przez jakikolwiek organ administracji publicznej, zarówno przez organ gminy jak i przez Wojewodę”. Podobne stanowisko SO w Warszawie zajął w postanowieniu z 31 maja 2017 r., sygn. XXIV Ns 43/17.

rzy zgromadzenia prawidłowo i skutecznie zgłoszonego przed wejściem w życie nowelizacji ponieśli już określone koszty i poczynili nakłady, pozostając w przekonaniu, że zaplanowana manifestacja odbędzie się zgodnie z prawem. W momencie bowiem notyfikowania zgromadzenia zwykłego prawo polskie nie знаło jeszcze zgromadzenia cyklicznego, takie wprowadziła dopiero ustawa zmieniająca<sup>14</sup>. Wprowadzenie zatem nowego typu zgromadzenia cyklicznego, z przyznaniem mu pierwszeństwa w stosunku do zgromadzeń już notyfikowanych było dla ich organizatorów zaskakujące i stanowiło w związku z tym naruszenie standardów konstytucyjnych<sup>15</sup>.

Inną ustawą budzącą wątpliwości co do zgodności z zasadami bezpieczeństwa prawa w demokratycznym państwie prawnym jest tzw. ustawa „dezubekizacyjna” z dnia 16 grudnia 2016 r. [Dz. U. 2016, poz. 2270]. Ustawa ta miała na celu – jak stwierdził projektodawca w uzasadnieniu – „wprowadzenie rozwiązań zapewniających w pełniejszym zakresie zniesienie przywilejów emerytalnych związanych z pracą w aparacie bezpieczeństwa PRL przez ustalenie na nowo świadczeń emerytalnych i rentowych osobom pełniącym służbę na rzecz totalitarnego państwa w okresie od dnia 22 lipca 1944 r. do dnia 31 lipca 1990 r.”. W swoich skutkach natomiast doprowadziła do pozbawienia niektórych osób przysługujących im uprawnień emerytalnych, naruszając m.in. jedną z fundamentalnych zasad ochrony praw słusznie nabytych.

Nie są to jednak jedyne przykłady naruszania zasad bezpieczeństwa prawnego. Głęboki niepokój oraz uzasadnione wątpliwości budzi również sposób procedowania nad ustawami, mającymi na celu wprowadzenie reformy wymiaru sprawiedliwości oraz prawa wyborczego. Zwłaszcza ostatnie prace na prezydenckimi projektami ustaw o Sądzie Najwyższym oraz zmianie ustawy o KRS, czy prace nad zmianą Kodeksu wyborczego, a więc ustawami mającymi charakter systemowy i objętymi wyłączeniem od możliwości procedowania nad nimi w trybie pilnym, w świetle art. 123 Konstytucji RP, wskazują konieczność rozszerzenia współczesnej debaty konstytucyjnej o problematykę zgodności nowo wprowadzanych regulacji prawnych z zasadą demokratycznego państwa prawa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP i wywiedzionymi z tego przepisu fundamentalnymi zasadami konstytucyjnymi wspomnianymi powyżej.

#### 4. WNIOSKI

Trwałość wartości bezpieczeństwa prawnego wyraża się w stabilnych podstawach prawnych i aksjologicznych porządku prawnego państwa, w stałości

---

<sup>14</sup> Organizatorowi zostało w ten sposób odebrane uprawnienie, które posiadał w chwili zgłaszania zawiadomienia do organu gminy o organizacji zgromadzenia zwykłego, tj. prawo odwołania się do sądu okręgowego w trybie art. 16 Ustawy w jej pierwotnym brzmieniu.

<sup>15</sup> Niestety stan ten został „usankcjonowany” wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2017 r., Kp 1/17 (OTK ZU-A 2017, poz. 28). Wyrok wraz z uzasadnieniem dostępny jest na stronie [www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl)

regulacji ustawowych, reguł egzegezy tekstu prawnego oraz w poszanowaniu dorobku doktryny i orzecznictwa sądowego rozwijającym idee demokratycznego państwa prawa. O jej niepodważalności i niezbywalności decyduje zatem po pierwsze - respektowanie przez prawodawcę i organy tak stanowiące, jak i stosujące prawo zasad konstytucyjnych składających się na wartość bezpieczeństwa prawnego, po drugie – stabilność rozumienia tych zasad ugruntowaną regułami egzegezy, dorobkiem doktryny i orzecznictwa oraz tradycją prawniczą, po trzecie – kulturowe ugruntowanie prestiżu prawa i zasad przez niego wypracowanych. Prowadzenie współczesnej debaty konstytucyjnej bez odwołania do wartości bezpieczeństwa prawnego, pewności prawa i zasady zaufania, jak również bez wskazania możliwych konsekwencji pomijania (i deprecjacji) wartości konstruujących ład normatywny może prowadzić do wyraźnej destrukcji tego dyskursu. Jednocześnie może również pokazywać, iż dyskurs ten w istocie staje się jedynie lingwistyczną perspektywą analizy pewnych pojęć, a nie przestrzenią do dyskusji nad ważnymi problemami aksjologii współczesnego konstytucjonalizmu. Celem współczesnego dyskursu konstytucyjnego winno stać się zatem wskazanie kulturowego i instytucjonalnego kontekstu konstytucyjnych wartości oraz ugruntowanie ich znaczenia w świadomości społecznej tak, by debata ta była zdolna przeciwstawiać się sugestii „dostosowywania prawa do wymogów życia”. Rozchwianie aksjologii konstytucyjnej i jej dostosowywanie „do potrzeb chwili” może bowiem skutkować tym, iż samo prawo stanie się źródłem zagrożenia dla demokratycznego państwa.

#### Literatura:

- [1.] Beck, U.: *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar 2004.
- [2.] Dahl, R.: *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Wydawnictwo 3 1995.
- [3.] Fuller, L.L.: *Moralność prawa*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC 1978.
- [4.] Guś, J.: *Ład społeczny, poczucie bezpieczeństwa a prawo – kilka uwag z zakresu teorii prawa*. W: *Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa*, J. Jabłońska-Bonca, J. Guś (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. IX.
- [5.] Jackowski, M.: *Ochrona praw nabytych w polskim systemie konstytucyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2008.
- [6.] Kaleta, K. J.: *Rola i znaczenie wartości we współczesnym dyskursie prawniczym*. W: *Aksjologiczny wymiar prawa*, M. Dudek, M. Stępień (red.), Kraków: NOMOS 2015.
- [7.] Kordela, M.: *Pewność prawa jako wartość konstytucyjna*. W: *Wykładnia Konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*, M. Smolak (red.), Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
- [8.] Król, M.: *Lepiej już było*. Warszawa: Wydawnictwo Czerwone i Czarne 2016.
- [9.] Michalska, A.: Wronkowska S., *Zasady tworzenia prawa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza 1983.

- [10.] Nowacki, J.: *Pewność prawa a zasada lex retro non agit*. W: *Studia z teorii prawa*, Kraków: Zakamycze Kantor Wydawniczy 2003.
- [11.] Rawls, J.: *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN 1994.
- [12.] Wojciechowski, M.: *Pewność prawa*. W: *Filozofia prawa w pytaniach i odpowiedziach*, J. Zajadło, K. Zeidler (red.), Warszawa: LexisNexis 2013.
- [13.] Wronkowska, S.: *Zmiany w systemie prawnym (z zagadnień techniki i polityki legislacyjnej)*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 5.
- [14.] Wróblewski, J.: *Wartości a decyzja sądowa*. Wrocław: Ossolineum 1973.
- [15.] Zajadło, J.: *Bezpieczeństwo – celowość – sprawiedliwość: antynomie idei prawa*. W: *Problemy bezpieczeństwa prawnego z perspektywy teorii i filozofii prawa*, J. Jabłońska-Bonca, J. Guść (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2002, t. IX.
- [16.] Zalański, T.: *Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2008.
- [17.] Ziemiński, Z.: *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*. Warszawa: PWN 1976.

#### **Źródła prawa:**

- [1.] Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.
- [2.] Dz. U. z 2015 r., poz. 1485 ze zm. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. – Prawo o zgromadzeniach.
- [3.] Dz. U. 2016, poz. 1485. Ustawą z dnia z dnia 13 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach.
- [4.] Dz. U. 2016, poz. 2270. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.
- [5.] Dz. U. 2016, poz. 296. Ustawa z dnia 10 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów.
- [6.] Dz. U. 2002, Nr 100, poz. 908. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.

#### **Orzecznictwo:**

- [1.] K 1/88. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 listopada 1988 r. OTK ZU 1988, poz. 6.
- [2.] K 5/90. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 lipca 1990 r. OTK ZU 1990, poz. 4.
- [3.] K 14/91. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 lutego 1992 r. OTK ZU 1992, poz. 7.
- [4.] K 15/91. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 29 stycznia 1992 r. OTK ZU 1992, poz. 8.

- [5.] P 2/92. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 czerwca 1993 r., (OTK ZU 1993, poz. 1).
- [6.] K 9/92. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 marca 1993 r. OTK ZU 1993, poz. 6.
- [7.] K 4/94. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 czerwca 1995 r. OTK ZU 1995, poz. 16.
- [8.] K 12/94. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 1995 r. OTK ZU 1995, poz. 2.
- [9.] K 13/94. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 marca 1995 r. OTK ZU 1995, poz. 6.
- [10.] K 1/95. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 marca 1995 r. OTK ZU 1995, nr 1, poz. 7.
- [11.] K 6/95. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 5 grudnia 1995 r. OTK ZU 1995, nr 3, poz. 19.
- [12.] K 15/95. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 1996 r. OTK ZU 1996, poz. 3, s. 196.
- [13.] K 25/95. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 3 grudnia 1996 r. OTK ZU 1996, nr 6, poz. 52.
- [14.] K 5/96. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lipca 1996 r. OTK ZU 1996, nr 4, poz. 30.
- [15.] K 22/96. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 1997 r. OTK ZU 1997, nr 5-6, s. 511.
- [16.] K 10/98. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 września 1998 r. OTK ZU 1998, nr 5, s. 407.
- [17.] K 4/99. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 grudnia 1999 r. OTK ZU 1999, nr 7, poz. 165.
- [18.] SK 21/99. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10 lipca 2000 r. OTK ZU 2000, nr 5, poz. 144.
- [19.] K 22/99. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 grudnia 1999 r. OTK ZU 1999, nr 7, poz. 166.
- [20.] K 24/00. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 21 marca 2001 r. OTK ZU 2001, nr 3, poz. 51.
- [21.] K 45/01. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 czerwca 2002 r. OTK ZU 2002, nr 8, poz. 2.
- [22.] K 19/02. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 30 marca 2005 r. OTK ZU-A 2005, nr 3, poz. 28.
- [23.] K 2/12. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 13 listopada 2013 r. OTK ZU 2012, nr 10, poz. 121.
- [24.] Kp 1/17. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2017 r. OTK ZU-A 2017, poz. 28.
- [25.] P 1/95. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 września 1995 r. OTK ZU 1995, nr 1, poz. 3.
- [26.] P 3/00. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 czerwca 2000 r. OTK ZU 2000 nr 5, poz. 138.
- [27.] P 31/02. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 lipca 2003 r. OTK ZU 2003, nr 6, poz. 58.

- [28.] P 3/03. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2003 r. OTK ZU 2003, nr 8, poz. 82.
- [29.] SK 19/06. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2 kwietnia 2007r. OTK -A 2007, nr 4, poz. 37.
- [30.] SK 36/15. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 2 grudnia 2015 r. OTK ZU-A 2015, nr 11, poz. 189.
- [31.] U 1/86. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28 maja 1986 r. OTK ZU 1986, nr 1, poz. 2.
- [32.] U 11/97. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 listopada 1997 r. OTK ZU 1997, nr 5-6, poz. 67.

#### **Źródła internetowe:**

- [1.] Druk sejmowy nr 2002 – przedstawiony przez Prezydenta RP projekt zmiany ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw,  
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=4E47B1AE7A5AD1C2C12581D80035FD73> [dostęp 28.11.2017].
- [2.] Druk sejmowy nr 2003 – przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy o Sądzie Najwyższym,  
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=38360B23CA93D0BCC12581D80035FD77> [dostęp 28.11.2017].
- [3.] Druk sejmowy nr 2023 – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw,  
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=15C596D83457EC5AC12581E0002852F5> [dostęp 28.11.2017].
- [4.] Uzasadnienie projektu ustawy z 16 grudnia 2016 r.  
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1061> [dostęp 15.11.2017]
- [5.] Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26 marca 2017 r., Kp 1/17,  
[www.trybunal.gov.pl](http://www.trybunal.gov.pl) [dostęp 10.11.2017].

#### **dr Hanna Duszka-Jakimko**

Uniwersytet Opolski  
Wydział Prawa i Administracji  
ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole  
[hd-j@wp.pl](mailto:hd-j@wp.pl)

#### **adw. dr Monika Haczkowska**

Politechnika Opolska  
Wydział Ekonomii i Zarządzania  
ul. Luboszycka 7, 45-036 Opole  
[m.haczkowska@po.opole.pl](mailto:m.haczkowska@po.opole.pl); [monika.haczkowska@gmail.com](mailto:monika.haczkowska@gmail.com)

Katarzyna GROTT  
Maciej SZOSTAK

## BEZPIECZEŃSTWO OBIEGU DOKUMENTÓW W SĄDACH ADMINISTRACYJNYCH

**Streszczenie:** Gwarancje bezpieczeństwa obiegu dokumentów składających się na akta sprawy w sądach administracyjnych i ich bezpieczeństwo dają pracownicy oraz ochrona przed dostępem osób z zewnątrz. Pracownicy mogą mieć umożliwiony bądź nie dostęp do dokumentów. Warunkiem jest przeprowadzenie postępowania sprawdzającego, którego zasadniczym celem jest ustalenie, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy. Bezpieczeństwo pod względem zaś zapewnienia ochrony przed dostępem osób z zewnątrz zapewnia ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez regulacje odnoszące się do stron postępowania oraz ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, której przepisy mają zastosowanie do osób niebędących stronami, a żądających uzyskania informacji publicznej.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo, obieg dokumentów, informacje niejawne, informacja publiczna

### SAFETY OF THE DOCUMENT FLOW IN ADMINISTRATIVE COURTS

**Summary:** The guarantees of the safety of the flow of the documents included in a case file in administrative courts and their safety safeguarded by the employees of the courts, and the protection against access from outside. The employees may have access to the documents. It is a safety enhancing condition to be subjected to a verification. Its goal is to assess, according to the principle of gradual access, if the employee guarantees confidentiality of the documents while the access is limited to the documents, which are necessary for the discharging duties at the position held. The safety in regard of safeguarding the protection of documents against access from outside is assured by the Law of August the 30th, 2002 on the administrative court proceeding through the regulations on the parties of the proceeding, and by the Law of September the 6th, 2001 on the access to public information, which is applicable to the entities who are not parties to a proceeding when they demand access to public information.

**Keywords:** safety, flow of documents, classified information, public information

### 1. WSTĘP

Rozważania na temat bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych należałoby rozpocząć od ustalenia, z jakimi dokumentami mamy do czynienia w tego typu sądach. Potrzebne w tym zakresie informacje możemy

znaleźć w przepisach ustaw regulujących postępowanie sądownoadministracyjne<sup>16</sup>, a także aktów wykonawczych.

Dla każdej sprawy należącej do właściwości sądu administracyjnego tworzy się akta, które mogą być tworzone i przetwarzane także z wykorzystaniem technik informatycznych [art. 12a § 1 P.p.s.a.<sup>17</sup>]. Tworzenie akt sprawy następuje na podstawie zarządzenia przewodniczącego wydziału [§ 2 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądownoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym; Dz. U. Nr 89, poz. 505; zwane dalej „r.PRP”<sup>18</sup>], zaś zakłada się je w momencie wpłynięcia skargi lub wniosku o wszczęcie postępowania na podstawie zarządzenia przewodniczącego wydziału w przedmiocie ich zarejestrowania oraz założenia akt sprawy [§ 20 ust. 1 zarządzenia Nr 14 Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 6 sierpnia 2015 r. w sprawie ustalenia zasad biurowości w sądach administracyjnych; zwane dalej „zasadami biurowości”<sup>19</sup>]. Dokumentację

---

<sup>16</sup> Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1066 ze zm.; dalej „P.u.s.a.”) i ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 718 ze zm.; dalej „P.p.s.a.”).

<sup>17</sup> Artykuł 12a § 1 P.p.s.a. z dniem 15 maja 2018 r. będzie stanowił, że akta spraw tworzy się w postaci papierowej albo w postaci elektronicznej – art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183).

<sup>18</sup> r.PRP zostało podjęte na podstawie art. 12a § 5 P.p.s.a. Określa ono sposób tworzenia akt spraw sądownoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym, warunki i tryb przechowywania akt spraw, warunki i tryb przekazywania akt spraw do archiwów państwowych oraz warunki i tryb niszczenia akt spraw po upływie okresu ich przechowywania. Rozporządzenie to straciło moc z dniem 11 lutego 2017 r. w związku z uchyleniem mocą art. 4 pkt 1 ustawy z dnia 10 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 183) art. 12a § 5 P.p.s.a. Jednakże – zgodnie z art. 11 pkt 3 – powołanej ustawy zmieniającej jej art. 4, wprowadzający zmiany w P.p.s.a., wejdzie w życie dopiero z dniem 15 maja 2018 r.

<sup>19</sup> <http://www.nsa.gov.pl/zarzadzenia-prezesa-nsa/zasady-biurowosci-w-sadach-administracyjnych,news,104,91.php>. Zasady biurowości zostały podjęte na podstawie art. 11 P.u.s.a. i określają zasady biurowości w sądach administracyjnych, obejmujące w szczególności: rodzaje i przeznaczenie wszystkich urządzeń ewidencyjnych, zasady prowadzenia akt spraw sądowych, zasady obiegu korespondencji, zasady wykonywania typowych czynności kancelaryjnych. Zasady te stosuje się w sekretariatach wydziałów orzeczniczych sądów administracyjnych, zwanych dalej sekretariatami, a także w innych jednostkach organizacyjnych tych sądów, które są

w aktach sprawy gromadzi się w porządku chronologicznym [§ 2 ust. 1 r.PR.P]. Wyboru postaci tworzenia akt danej sprawy dokonuje przewodniczący wydziału w zarządzeniu wstępnym [§ 3 ust. 2 r.PR.P]. Akta w postaci papierowej umieszcza się w oddzielnych okładkach sporządzonych według ustalonego wzoru, oznaczonych co najmniej sygnaturą oraz symbolem [§ 4 ust. 1 r.PR.P]. Karty numeruje się i trwale łączy, używając środków, które nie degradują struktury fizycznej dokumentacji [§ 4 ust. 2 r.PR.P).

Skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi [art. 54 § 1 P.p.s.a.]. Organ zobowiązany jest przekazać wniesioną do niego skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania [art. 54 § 2 P.p.s.a.]. W przypadku, gdy akta administracyjne nie odpowiadają przepisom o ich prowadzeniu obowiązującym organ administracji publicznej, przewodniczący wydziału wzywa organ administracji do ich skompletowania i uporządkowania w wyznaczonym terminie [§ 22 zasad biurowości]. Powyższe przepisy oznaczają, że z reguły akta sprawy sądownoadministracyjnej w momencie rejestracji skargi lub wniosku o wszczęcie postępowania zawierają również akta organu. Na całość tych akt – w początkowej fazie – składają się zatem akta sądowe, tj. skarga, odpowiedź na skargę oraz zarządzenie rejestrujące sprawę, które są umieszczane w okładkach i trwale złączone, oraz akta administracyjne organu. W dalszym toku postępowania sądownoadministracyjnego akta tworzą również pisma procesowe oraz wydawane zarządzenia i orzeczenia. Dokumenty te dołącza się w porządku chronologicznym [§ 28 ust. 1 zasad biurowości]. Pisma złożone w toku posiedzenia dołącza się przed protokołem rozprawy lub posiedzenia [§ 28 ust. 3 zasad biurowości]. Dokumenty przedstawione jako dowód w sprawie, a podlegające zwrotowi po zakończeniu postępowania, umieszcza się w kopercie dołączonej do akt, ze wskazaniem na kopercie rodzaju dokumentu [§ 29 ust. 1 zasad biurowości]. W przypadku dokonywania zwrotu dokumentów należy sporządzić ich kopie i umieścić w kopercie, zamieszczając na niej adnotację o dokonaniu tych czynności. Osoba odbierająca potwierdza odbiór podpisem złożonym pod adnotacją [§ 29 ust. 2 zasad biurowości]. Kopię pisma wysyłanego przez sąd pozostawia się w aktach sprawy, zamieszczając na niej adnotację o dacie wysłania pisma [§ 8 zasad biurowości]. W przypadku ustnego zgłoszenia wniosku, którego zgłoszenie nie wymaga zachowania formy pisemnej, kierownik sekretariatu lub inny upoważniony pracownik sporządza protokół przyjęcia wniosku, w którym poza wskazaniem czasu i miejsca sporządzenia protokołu oraz osób uczestniczących w jego spisaniu, należy zamieścić oznaczenie stron i dokładnie określone żądanie wraz z podaniem istotnych okoliczności, które uzasadniają żądanie. Protokół podpisuje zgła-

---

powołane do wykonywania zadań powierzonych Prezesowi Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz prezesom wojewódzkich sądów administracyjnych.

szający wniosek oraz pracownik sądu sporządzający protokół [§ 19 ust. 1 zasad biurowości].

W sądach administracyjnych mamy zatem do czynienia z rejestrowym systemem kancelaryjnym, opartym na rzeczowym podziale akt spraw. Rejestracji podlega zatem sprawa, a nie poszczególne pisma dołączane w toku postępowania. Pisma, podobnie jak dokumenty tworzone przez sąd, mogą mieć postać oryginału (pisma procesowe stron, zarządzenia i orzeczenia sądu), kopii (pisma wysyłane przez sąd) bądź odpisów<sup>20</sup>.

Obieg dokumentów składających się na akta sprawy w sądach administracyjnych i ich bezpieczeństwo można rozpatrywać w dwojakiego rodzaju aspektach. Z jednej strony należałoby zastanowić się jakie gwarancje bezpieczeństwa tego obiegu zapewniają pracownicy tych sądów, a z drugiej strony – jak chronione są dokumenty przed dostępem osób z zewnątrz.

Na strukturę sądów administracyjnych w Polsce składają się Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkie sądy administracyjne [art. 2 P.u.s.a.]. W ich skład wchodzi tzw. skład orzecniczy (odpowiednio Prezes, wiceprezesa oraz sędziowie Naczelnego Sądu Administracyjnego – art. § 30 P.u.s.a.; prezes sądu, wiceprezes lub wiceprezesa, sędziowie i asesory sądowi wojewódzkiego sądu administracyjnego – art. 18 § 1 P.u.s.a.) oraz zatrudnieni pracownicy, tj. starsi referendarze sądowi, referendarze sądowi, starsi asystenci sędziów, asystenci sędziów oraz urzędnicy i inni pracownicy sądowi [art. 10 P.u.s.a.]. Wymienieni pracownicy mogą mieć – w zależności od zajmowanego stanowiska i wykonywanych obowiązków – umożliwiony bądź nie dostęp do akt sprawy i znajdujących się w nich dokumentów. Dostęp ten będzie również uzależniony od rodzaju i ważności danych, które są zawarte w tych dokumentach. W różnym zatem stopniu pracownicy sądu będą ponosić odpowiedzialność za bezpieczeństwo obiegu dokumentów.

## 2. KLASYFIKOWANIE DOKUMENTÓW

Pierwszą istotną procedurą, której funkcjonowanie ma zapewnić bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądach administracyjnych, jest „klasyfikowanie

---

<sup>20</sup> Zgodnie z zasadami biurowości „kopia” lub „fotokopia” to wierne odwzorowanie w formie papierowej dokumentu oryginalnego, w szczególności pod względem treści i układu graficznego, wykonane urządzeniem umożliwiającym uzyskanie kopii całości lub części dokumentu oryginalnego, w szczególności kserokopiarką, skanerem lub innym urządzeniem reprograficznym (§ 2 pkt 2 zasad biurowości), natomiast „odpis” to dokument zawierający pełną treść oryginału dokumentu sporządzony w dowolnej technice zapewniającej trwałość i niezmienność zawartych w nim informacji, potwierdzony za zgodność z oryginałem przez upoważnioną do tego celu osobę i opatrzony odciskiem lub nadrukiem pieczęci urzędowej oraz informacją „odpis” (§ 2 pkt 2 zasad biurowości).

dokumentów<sup>21</sup> tworzących akta sprawy. Klasyfikowanie to ma na celu nie tylko zróżnicowanie klauzul tajności nadawanych dokumentom ze względu na ważność i znaczenie zawartych nich treści, ale przede wszystkim – zróżnicowanie osób, które mogą mieć do nich dostęp, a w konsekwencji bezpośrednio zabezpieczenie przed dostępem osób nieupoważnionych do dokumentów, których ujawnienie może przynieść szkodę o różnym ciężarze gatunkowym z uwagi na informacje w nich umieszczone. Zasadą jest, że dokumenty, którym nadano określoną klauzulę tajności, mogą być udostępnione wyłącznie osobie uprawnionej [art. 8 pkt 1 u.o.i.n.]. Zasada ta oznacza zatem ograniczenie dostępu do dokumentów o określonej klauzuli tajności tylko do osób, które mają uprawnienie dostępu do tej konkretnej klauzuli tajności.

Rozróżnia się cztery rodzaje klauzuli tajności. Klauzule „ściśle tajne” nadaje się, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej [art. 5 ust. 1 u.o.i.n.], „tajne” – jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej [art. 5 ust. 2 u.o.i.n.], „poufne” – jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej [art. 5 ust. 3 u.o.i.n.] oraz „zastrzeżone” – jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej [art. 5 ust. 4 u.o.i.n.]. W sądzie administracyjnym są nadawane – w zależności od zajmowanego stanowiska – wszystkie z przewidzianych przepisami klauzule tajności. Dostęp do dokumentów o klauzuli „ściśle tajne” uzyskują sędziowie, o klauzuli „tajne” – kierownicy sekretariatów wydziałów orzeczniczych<sup>22</sup> i kierownicy oddziałów w wojewódzkich sądach admi-

---

<sup>21</sup> Zasadniczym aktem prawnym regulującym materię dotyczącą bezpieczeństwa obiegu dokumentów w sądach administracyjnych jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1167 ze zm.; zwanej dalej „u.o.i.n.”). Zgodnie z art. 2 pkt 3 u.o.i.n. „dokumentem” jest każda utrwalona informacja niejawna. Jak stanowi art. 1 u.o.i.n. ustawa określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Zgodnie z art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e u.o.i.n. przepisy ustawy mają zastosowanie do sądów i trybunałów.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 17 § 1 P.u.s.a. wojewódzki sąd administracyjny dzieli się na wydziały, które tworzy i znosi Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zgodnie zaś z § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 sierpnia 2015 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. poz. 1177 ze zm.; zwanego dalej „Regulaminem WSA”) wojewódzki sąd administracyjny dzieli się na wydziały orzecznicze tworzone na podstawie ustalonych w przepisach o biurowości, kryteriów rzeczowo-problemowych

nistracyjnych<sup>23</sup>, kierownicy izb i sekretariatów wydziałów orzeczniczych<sup>24</sup>, także kierownicy oddziałów i zespołów w Naczelnym Sądzie Administracyjnym<sup>25</sup> oraz w zależności, od kiedy zajmują stanowisko asystenci sędziów i starsi asystenci sędziów, o klauzuli „poufne” – asystenci sędziów i starsi asystenci sędziów (również w zależności od stażu pracy w sądzie), o klauzuli „zastrzeżone” – starsi referendarze sądowi, referendarze sądowi oraz urzędnicy zatrudnieni w sekretariatach sądu. O tym, którzy pracownicy uzyskają dostęp do dokumentów oznaczonych klauzulą tajności, i o tym, do dokumentów o jakiej klauzuli będzie to dostęp, decyduje prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA) na podstawie analizy opracowanej przez pełnomocnika ochrony w celu określenia poziomu zagrożeń, w której uwzględnia się wszystkie istotne czynniki mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo dokumentów<sup>26</sup>.

Oznaczanie, umieszczanie na dokumentach klauzuli tajności oraz tryb ich zmiany lub znoszenia przebiega według procedury określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie sposobu oznacza-

---

określających przedmiot spraw sadowoadministracyjnych. Każdy wydział orzeczniczy ma oddzielny sekretariat, którym kieruje kierownik sekretariatu (§ 2 ust. 5 Regulaminu WSA).

<sup>23</sup> W wojewódzkim sądzie administracyjnym działają oddziały: spraw ogólnych i osobowych, administracyjno-gospodarczy oraz finansowo-budżetowy, którymi kierują kierownicy oddziałów (§ 6 ust. 1 Regulaminu WSA).

<sup>24</sup> Zgodnie z art. 39 § 1 P.u.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny dzieli się na: Izbę Finansową, Izbę Gospodarczą i Izbę Ogólnoadministracyjną. Zgodnie zaś z § 2 ust. 4 uchwały Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 listopada 2010 r. w sprawie regulaminu wewnętrznego urzędowania Naczelnego Sądu Administracyjnego (M.P. Nr 86, poz. 1007 ze zm.; zwanej dalej „regulaminem NSA”) Prezes Sądu tworzy w Izbach wydziały orzecznicze, za zgodą Kolegium Sądu, na podstawie ustalonych w przepisach o biurowości kryteriów rzeczowo-problemowych określających przedmiot spraw sadowoadministracyjnych objętych właściwością Izb. Wydziały oznacza się kolejnymi cyframi rzymskimi poprzedzającymi oznaczenie Izby. Izby i wydziały orzecznicze w Izbach mają oddzielne sekretariaty, którymi kierują kierownicy sekretariatów (§ 2 ust. 5 regulaminu NSA).

<sup>25</sup> Zgodnie z § 4 regulaminu NSA Kancelaria Prezesa Sądu wykonuje zadania związane z pełnieniem przez Prezesa Sądu czynności w zakresie tworzenia warunków do sprawnego funkcjonowania sądów administracyjnych. Prezes Sądu może tworzyć w jednostkach organizacyjnych Kancelarii Prezesa Sądu oddziały lub zespoły do załatwiania określonych rodzajów spraw, którymi kierują kierownicy oddziałów lub zespołów (§ 8 ust. 2).

<sup>26</sup> Na mocy art. 26 ust. 1 poprzednio obowiązującej ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (j.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.), która straciła moc z dniem 2 stycznia 2011 r., prezes sądu administracyjnego określał stanowiska, z którymi mógł łączyć się dostęp do informacji niejawnych, odrębnie dla każdej klauzuli tajności.

nia materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności [Dz. U. Nr 288, poz. 1692; zwane dalej „r.PRM”]. Oznaczenie klauzulą tajności powinno być wyraźne i w pełnym brzmieniu [§ 3 ust. 1 r.PRM]. Klauzulę „ściśle tajne” oznacza się symbolem „00” [§ 4 pkt 1 r.PRM], „tajne” – „0” [§ 4 pkt 2 r.PRM], „poufne” – „Pf” [§ 4 pkt 3 r.PRM], „zastrzeżone” – „Z” [§ 4 pkt 4 r.PRM]. W przypadku gdy poszczególnym częściom dokumentu zostały nadane różne klauzule tajności bądź gdy niektóre z tych części są jawne, wyodrębnione części oddziela się oznaczeniem odpowiedniej klauzuli wskazanej w pełnym brzmieniu lub określeniem „jawne”. Części te oddziela się przez oznaczenie przed rozpoczęciem i po zakończeniu [§ 3 ust. 2 r.PRM]. Jeżeli poszczególnym częściom materiału zostały nadane różne klauzule, dokument oznacza się klauzulą co najmniej równą najwyższej klauzuli, jaką nadano części dokumentu [§ 3 ust. 3 r.PRM].

Dokument nieelektroniczny utwalony w formie pisma oznacza się poprzez umieszczenie na każdej stronie na środku w nagłówku strony klauzulę tajności, numer egzemplarza, a w przypadku gdy dokument wykonano w jednym egzemplarzu, napis „egz. pojedynczy”, sygnaturę literowo-cyfrową, numer strony, liczbę stron oraz na środku w stopce strony klauzulę tajności [§ 5 ust. 1 pkt 1 r.PRM]. Na pierwszej stronie umieszcza się również: nazwę sądu, miejscowość i datę podpisania [§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i b r.PRM]. W przypadku dokumentu, któremu nadano bieg korespondencyjny, imię i nazwisko lub nazwę stanowiska adresata, zaś w przypadku wielu adresatów można umieścić jedynie adnotację „adresaci według rozdzielnika” [§ 5 ust. 1 pkt 2 lit. c r.PRM]. Na ostatniej stronie pod treścią umieszcza się liczbę załączników, ich stron lub innych jednostek miary lub informację określającą rodzaj załączonego materiału i jego odpowiednią jednostkę miary oraz klauzule tajności załączników [§ 5 ust. 1 pkt 3 lit. a-c r.PRM]. Ponadto, stanowisko oraz imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące osobę uprawnioną do jego podpisania, liczbę wykonanych egzemplarzy, adresatów poszczególnych egzemplarzy dokumentu albo adnotację „adresaci według rozdzielnika”, dyspozycję „ad acta” w przypadku egzemplarza pozostającego w aktach nadawcy oraz imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące wykonawcę [§ 5 ust. 1 pkt 3 lit. e-i r.PRM]. W przypadku gdy adresatowi wysyła się inną liczbę załączników, niż pozostawia w aktach, dodatkowo umieszcza się napis „tylko adresat” – jeżeli załączniki mają być przekazane adresatowi bez pozostawiania ich w aktach, lub napis „do zwrotu” – jeżeli załączniki mają zostać zwrócone nadawcy [§ 5 ust. 1 pkt 3 lit. d r.PRM]. Na dokumencie nieelektronicznym można również zamieścić dyspozycję dotyczącą braku zgody na kopiowanie lub tłumaczenie części albo całości bądź na udzielanie informacji o treści dokumentu, a także datę lub wydarzenie, po którym nastąpi zniesienie lub zmiana klauzuli tajności całości, lub części dokumentu [§ 7 ust. 1 r.PRM].

Na dokumencie nieelektronicznym stanowiącym załącznik na pierwszej stronie umieszcza się dodatkowo informację: „Załącznik nr ... do dokumentu nr ... z dnia ...” [§ 9 ust. 1 r.PRM]. Jeżeli wraz z dokumentem przesyła się załączniki zawierające informacje niejawne, to również dokument oznacza się klauzulą tajności nie niższą niż najwyższa klauzula tajności załączników [§ 9 ust. 2 pkt

1 r.PRM]. Jeżeli po trwałym odłączeniu załączników dokument jest jawny albo jego klauzula tajności jest inna niż klauzula załączników, na każdej stronie dokumentu pod numerem egzemplarza umieszcza się adnotację o jawności albo klauzuli tajności dokumentu po odłączeniu załączników [§9 ust. 2 pkt 2 r.PRM].

Klauzulę tajności umieszcza się również pośrodku, na górze i na dole zewnętrznych ścianek okładki oraz na stronie tytułowej (jeżeli jest) na trwale oprawionych zbiorach dokumentów, rejestrach, książkach, broszurach i reprodukcjach [§ 11 r.PRM].

Zgody na zniesienie lub zmianę klauzuli tajności udziela się w odrębnym dokumencie podlegającym rejestracji, lub przez oznaczenie w postaci umieszczenia informacji na dokumencie [§ 12 pkt 1 r.PRM]. Zniesienie klauzuli tajności dokonuje się poprzez skreślenie wszystkich dotychczasowych oznaczeń znoszonej klauzuli [§ 13 ust. 1 pkt 1 r.PRM]. Nad pierwszym w kolejności skreślonym oznaczeniem klauzuli tajności umieszcza się napis „Zniesiono klauzulę tajności” oraz datę, podpis, imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące osobę dokonującą tych adnotacji oraz wskazuje się podstawę dokonania czynności [§ 13 ust. 1 pkt 2 r.PRM]. W podobny sposób dokonuje się oznaczenia zmiany klauzuli tajności, tj. skreśla się wszystkie dotychczasowe oznaczenia klauzuli, nad skreślonymi oznaczeniami klauzul umieszcza się oznaczenie nowej klauzuli, natomiast nad pierwszym w kolejności skreślonym oznaczeniem klauzuli umieszcza się datę, podpis, imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące osobę dokonującą tych adnotacji oraz wskazuje się podstawę dokonania czynności [§ 13 ust. 2 r.PRM]. Skreśleń i adnotacji dokonują – zgodnie z § 13 ust. 3 r.PRM – kierownik kancelarii tajnej, kierownik archiwum lub jego zastępca, kierownik innej niż kancelaria tajna komórki, w której są rejestrowane materiały niejawne, albo inne osoby upoważnione przez nich lub przez prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA). Skreśleń i adnotacji dokonuje się kolorem czerwonym, w sposób czytelny. Wycieranie, wywabianie lub zamazywanie klauzuli tajności i dokonanych zmian jest niedozwolone [§ 13 ust. 4 r.PRM].

Określona procedura obejmuje również dokumenty wytworzone w wyniku kopiowania lub tłumaczenia. Umieszcza się na nich w przypadku kopii – na pierwszej stronie sygnaturę literowo-cyfrową [§ 15 ust. 1 pkt 1 r.PRM], natomiast w pozostałych przypadkach odpowiednio oznaczenia tak jak w przypadku dokumentu nieelektronicznego utrwalonego w formie pisma [§ 15 ust. 1 pkt 2 r.PRM]. Na wszystkich stronach umieszcza się w przypadku kopiowania napis „Wydruk”, „Kopia”, „Odpis”, „Wyciąg” albo „Wypis” [§ 15 ust. 1 pkt 3 lit. a r.PRM]. W przypadku tłumaczenia napis „Tłumaczenie z języka (nazwa języka)” oraz podpis, imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące osobę dokonującą tłumaczenia [§ 15 ust. 1 pkt 3 lit. b r.PRM]. Na ostatniej stronie w przypadku kopiowania dodatkowo potwierdzenie zgodności z oryginałem zawierające: napis „Za zgodność”, odcisk pieczęci z nazwą jednostki lub komórki organizacyjnej, w której wytworzono dokument, oraz podpis, imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes

NSA) lub komórki organizacyjnej, w której dokonano kopiowania, albo osobę przez niego upoważnioną [§ 15 ust. 1 pkt 4 r.PRM]. Ponadto, o wytworzeniu dokumentu w wyniku kopiowania lub tłumaczenia dokumentu nieelektronicznego dokonuje się adnotacji na ostatniej stronie dokumentu kopiowanego, lub tłumaczonego przez umieszczenie informacji o nazwie sądu administracyjnego, ewentualnie komórki organizacyjnej, w której go wytworzono, liczbie egzemplarzy dokumentu wytworzonego, dacie wytworzenia oraz numerze, pod jakim wytworzony dokument został zarejestrowany [§ 15 ust. 2 r.PRM]. Informacje o nazwie sądu lub komórki organizacyjnej, liczbie egzemplarzy dokumentu wytworzonego oraz dacie jego wytworzenia umieszcza się również przed jego wytworzeniem w wyniku kopiowania lub tłumaczenia, natomiast numer, pod jakim został on zarejestrowany, umieszcza się po wytworzeniu [§ 15 ust. 3 r.PRM].

Dopuszczenie do pracy w sądzie administracyjnym na stanowisko z dostępem do dokumentów o klauzuli „poufne” lub wyższej jest możliwe po uzyskaniu poświadczenia bezpieczeństwa oraz odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych [art. 21 ust. 1 u.o.i.n.], natomiast – do pracy z dostępem do dokumentów o klauzuli „zastrzeżone” może nastąpić po pisemnym upoważnieniu przez kierownika jednostki organizacyjnej, którymi są prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Prezes NSA<sup>27</sup>, jeżeli nie posiada ona poświadczenia bezpieczeństwa, i odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych [art. 21 ust. 4 u.o.i.n.].

### 3. POSTĘPOWANIE SPRAWDZAJĄCE

W zależności od stanowiska, o które ubiega się osoba, rozróżnia się dwa rodzaje postępowania sprawdzającego, tj. zwykłe – przy stanowiskach związanych z dostępem do dokumentów o klauzuli „poufne” [art. 22 ust. 1 pkt 1 u.o.i.n.] oraz poszerzone – o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne” [art. 22 ust. 1 pkt 2 lit. a u.o.i.n.]. W sądach administracyjnych starsi asystenci sędziów i asystenci sędziów (w zależności od posiadanego poświadczenia bezpieczeństwa) podlegają zwykłemu bądź poszerzonemu postępowaniu sprawdzającemu, natomiast kierownicy sekretariatów wydziałów orzeczniczych i oddziałów w wojewódzkich sądach administracyjnych, kierownicy izb i sekretariatów wydziałów orzeczniczych oraz kierownicy oddziałów i zespołów w NSA – tylko poszerzonemu postępowaniu sprawdzającemu. Ponadto, poszerzone postępowanie sprawdzające przeprowadza się wobec pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz kandydatów na te stanowiska, a także prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Prezesa NSA [art. 22 ust. 1 pkt 2 lit. b u.o.i.n.]. Postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się jednak wobec

---

<sup>27</sup> Zgodnie z § 7 regulaminu NSA w ramach struktur organizacyjnych Kancelarii Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego działa pion ochrony, którym kieruje pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych, podlegający bezpośrednio Prezesowi Sądu.

sędziego sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także asesora sądowego [art. 34 ust. 10 pkt 15 u.o.i.n.]. Przed przystąpieniem jednak do pełnienia obowiązków sędziego zapoznaje się z przepisami o ochronie informacji niejawnych i składa oświadczenie o znajomości tych przepisów. W stosunku do osób pełniących powyższe funkcje a ubiegających się o dostęp do dokumentów organizacji międzynarodowych lub o dostęp, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską, ABW przeprowadza poszerzone postępowanie sprawdzające na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [art. 34 ust. 11 u.o.i.n.]. Zwyczajne postępowanie sprawdzające w stosunku do pracowników sądów administracyjnych przeprowadza na pisemne polecenie prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA) pełnomocnik ochrony [art. 23 ust. 1 u.o.i.n.], natomiast poszerzone postępowanie sprawdzające – na pisemny wniosek prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA) lub osoby uprawnionej do obsady stanowiska ABW [art. 23 ust.2 pkt 1 u.o.i.n.].

Kolejnym działaniem mającym zapewnić bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądach administracyjnych jest zatem przeprowadzanie postępowania sprawdzającego. Zasadniczym celem takiego postępowania jest – zgodnie z zasadą ograniczonego dostępu – ustalenie, czy osoba nim objęta daje rękojmię zachowania tajemnicy [art. 24 ust. 1 u.o.i.n.]. Zgodnie z tą zasadą dokumenty mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy na zajmowanym stanowisku [art. 4 ust. 1 u.o.i.n.]. Dostęp do dokumentów może zatem nastąpić, gdy zostaną spełnione dwie przesłanki, pierwsza – osoba, której mają zostać udostępnione dokumenty, musi dawać rękojmię zachowania tajemnicy, druga – zakres udostępnianych dokumentów ograniczony jest do tych dokumentów, które są niezbędne do wykonywania przez tę osobę pracy na zajmowanym stanowisku. Istotne jest przy tym, że obie te przesłanki muszą zostać spełnione równocześnie, co oznacza, że nie wystarczy, aby osoba żądająca dostępu do dokumentów dawała rękojmię zachowania tajemnicy.

Obie przesłanki są ściśle związane z osobą, której dokumenty mają być udostępnione, ale każda z nich ma nieco inny charakter. Pierwsza przesłanka ma charakter podmiotowy, bowiem odnosi się do osoby ubiegającej się o dostęp do dokumentów. Osoba ta ma mieć taką historię życia zawodowego i osobistego, stan zdrowia, sytuację majątkowo-finansową, aby zagwarantować bezpieczeństwo udostępnianych jej dokumentów. „Rękojmią” to bowiem poręczenie, zagwarantowanie, przyrzeczenie czegoś<sup>28</sup>. Istotne jest jednak to, że rękojmię (zdolność) zachowania tajemnicy uzależniono od przeprowadzenia względem tej osoby określonej procedury sprawdzającej. Udostępnienie dokumentów

---

<sup>28</sup> <http://sjp.pwn.pl/szukaj/rękojmia.html>; zgodnie z art. 2 pkt 2 u.o.i.n. „rękojmią zachowania tajemnicy” jest zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzona w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego.

określonej osobie obwarowane jest zatem nie tylko samym posiadaniem przez nią pewnych predyspozycji do zagwarantowania bezpieczeństwa obiegu dokumentów<sup>29</sup>, ale przede wszystkim uzyskaniem poświadczenia, że dysponuje ona umiejętnością zapewnienia takiego bezpieczeństwa.

Druga przesłanka dostępu do dokumentów ma charakter przedmiotowy, bowiem zakres udostępnianych dokumentów jest ograniczony do zakresu niezbędnego do wykonywania przez osobę pracy na zajmowanym stanowisku. Prościej rzecz ujmując – informacje te muszą być potrzebne do wykonywanej przez tę osobę określonej pracy. Szczególną regulację przewiduje się względem sędziów sądów administracyjnych, zgodnie z którą informacje niejawne mogą być udostępnione sędziemu tylko w zakresie niezbędnym do pełnienia urzędu na stanowisku sędziowskim, pełnienia powierzonej funkcji lub wykonywania powierzonych czynności [art. 29 § 1 P.u.s.a. w związku z art. 85 § 4 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych; j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 2062 ze zm.]. Zasada wiedzy niezbędnej, warunkująca udostępnienie informacji niejawnych oznacza, że zapoznanie się przez daną osobę z informacjami niejawnymi, służyć ma wykonywaniu przez tę osobę pracy związanej z dostępem do informacji niejawnych. Nikt zatem nie może domagać się udostępnienia informacji niejawnych, nawet jeżeli posiada poświadczenie bezpieczeństwa do odpowiedzialnej klauzuli, jeżeli informacja taka nie jest niezbędna do wykonywania pracy<sup>30</sup>.

W toku postępowania sprawdzającego – zgodnie z art. 24 ust. 2 u.o.i.n. – ustala się, czy istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące:

- 1) uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej wymierzonej przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) zagrożenia osoby sprawdzanej ze strony obcych służb specjalnych w postaci prób werbunku lub nawiązania z nią kontaktu;
- 3) przestrzegania porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, a przede wszystkim, czy osoba sprawdzana uczestniczyła lub uczestniczy w działalności partii politycznych, lub innych organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program bądź działalność zakłada, lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa albo przewiduje utajnienie struktur, czy też członkostwa, albo współpracowała lub współpracuje z takimi partiami, lub organizacjami;

---

<sup>29</sup> „Zdolny” – od „zdolność” – to mający predyspozycje do łatwego opanowania pewnych umiejętności, mogący coś zrobić (<http://sjp.pwn.pl/slowniki/zdolno%C5%9B%C4%87.html>).

<sup>30</sup> Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 lutego 2015 r. sygn. akt II SA/Wa 1749/14, publ. LEX nr 1730389.

- 4) ukrywania lub świadomego niezgodnego z prawdą podawania w ankiecie bezpieczeństwa osobowego, ewentualnie w postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych;
- 5) wystąpienia związanych z osobą sprawdzaną okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji;
- 6) niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi, jeżeli:
  - a) doprowadziło to bezpośrednio do ujawnienia tych informacji osobom nieuprawnionym,
  - b) było to wynikiem celowego działania,
  - c) stwarzało to realne zagrożenie ich nieuprawnionym ujawnieniem i nie miało charakteru incydentalnego,
  - d) dopuściła się tego osoba szczególnie zobowiązana na podstawie ustawy do ochrony informacji niejawnych: pełnomocnik ochrony, jego zastępca lub kierownik kancelarii tajnej.

W toku poszerzonego postępowania sprawdzającego ustala się ponadto, czy istnieją wątpliwości dotyczące [art. 24 ust. 3 u.o.i.n.]:

- 1) poziomu życia osoby sprawdzanej wyraźnie przewyższającego uzyskiwane przez nią dochody;
- 2) informacji o chorobie psychicznej lub innych zakłóceniach czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową i mogących negatywnie wpłynąć na zdolność osoby sprawdzanej do wykonywania prac, związanych z dostępem do informacji niejawnych;
- 3) uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.

W celu dokonania powyższych ustaleń w toku postępowania poszerzonego organ prowadzący postępowanie może zobowiązać osobę sprawdzaną do poddania się specjalistycznym badaniom oraz udostępnienia wyników tych badań. Lekarzowi przeprowadzającemu to badanie udostępnia się natomiast dokumentację medyczną osoby sprawdzanej w zakresie dotyczącym pojawiających się wątpliwości [art. 26 ust. 6 u.o.i.n.]. Z uwagi na zagwarantowanie bezpieczeństwa obiegu dokumentów istotna jest zasada, że w razie niedających się usunąć wątpliwości interes ochrony dokumentów ma pierwszeństwo przed innymi prawnie chronionymi interesami [art. 24 ust. 4 u.o.i.n.].

Przy przeprowadzaniu postępowania sprawdzającego właściwe organy kierują się jeszcze jedną zasadą, a mianowicie zasadą oficjalności i pisemności, która oznacza w praktyce, że wszystkie czynności w toku postępowania muszą być rzetelnie udokumentowane [art. 24 ust. 6 u.o.i.n.]. Jednym z dokumentów stanowiących zawartość dokumentacji postępowania jest wypełniana przez osobę ubiegającą się o dostęp do dokumentów ankieta (załącznik do u.o.i.n.). Podaje się w niej:

- 1) dane osobowe osoby sprawdzanej, członków jej rodziny, partnera życiowego (partnerki życiowej), rodziców, rodzeństwa, dzieci, współmieszkańców,

- tj. imię, nazwisko, data urodzenia, adres zamieszkania, adres zameldowania, miejsce zatrudnienia, itp.;
- 2) dane dotyczące historii życia zawodowego i osobistego osoby sprawdzanej;
  - 3) dane dotyczące bezpieczeństwa, tj. informacje o:
    - a) pracy bądź tajnej współpracy w latach 1944-1990 z organami bezpieczeństwa państwa w rozumieniu ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów [j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1721 ze zm.],
    - b) karalności za popełnienie przestępstwa bądź przestępstwa skarbowego,
    - c) postępowaniach dyscyplinarnych w związku z naruszeniem przepisów o ochronie informacji niejawnych,
    - d) zainteresowaniu osobą sprawdzaną, członkami jej rodziny, partnerem, osobami pozostającymi we wspólnym gospodarstwie domowym ze strony zagranicznych służb specjalnych lub innych obcych instytucji aparatu ścigania bądź grup zorganizowanej przestępczości (polskich lub zagranicznych),
    - e) wypytywanie osoby sprawdzanej, członków jej rodziny, partnera, osób pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym podczas pobytu za granicą lub inny sposób indagowania przez obce władze (migracyjne, skarbowe, inne) na tematy związane z zagadnieniami bezpieczeństwa lub obronności państwa,
    - f) pobyt osoby sprawdzanej, jej małżonka bądź partnera za granicą trwający dłużej niż 30 dni po ukończeniu 18 lat,
    - g) kontakty osoby sprawdzanej, jej małżonka bądź partnera w okresie ostatnich 20 lat z obywatelami innych państw,
  - 4) dane dotyczące stanu zdrowia, w tym m.in. informacje dotyczące:
    - a) chorób psychicznych,
    - b) dolegliwości lub innych chorób powodujących inne istotne zakłócenia czynności psychicznych,
    - c) zażywania środków odurzających lub substancji psychotropowych,
    - d) spożywania alkoholu,
  - 5) dane dotyczące sytuacji materialno-finansowej, w tym m.in. informacje dotyczące:
    - a) wynagrodzenia,
    - b) posiadanych nieruchomości,
    - c) posiadanych firm (przedsiębiorstw), akcji (udziałów) w spółce (firmie, przedsiębiorstwie),
    - d) posiadanych ruchomości, których jednostkowy koszt nabycia lub jednostkowa wartość przekracza 20000 zł,
    - e) posiadanych rachunków bankowych, zadłużeń lub innych zobowiązań finansowych.

Dane zawarte w ankiecie oraz inne informacje uzyskane w toku zwykłego postępowania sprawdzającego poddawane są, w zakresie niezbędnym do ustale-

nia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, sprawdzeniu w ewidencjach, rejestrach i kartotekach, w szczególności w Krajowym Rejestrze Karnym, oraz innych ewidencjach i kartotekach niedostępnych powszechnie [art. 25 ust. 1 u.o.i.n.]. Sprawdzenie powyższe jest prowadzone na piśmie wniosek pełnomocnika ochrony przez ABW [art. 25 ust. 2 u.o.i.n.]. W toku tego sprawdzenia ABW ma prawo przeprowadzić rozmowę z osobą sprawdzaną w celu usunięcia nieścisłości lub sprzeczności zawartych w uzyskanych informacjach [art. 25 ust. 3 u.o.i.n.]. Jeżeli w toku postępowania sprawdzającego wystąpią wątpliwości niepozwalające na ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rzeczywiście rękojmię zachowania tajemnicy, organ prowadzący postępowanie zapewnia takiej osobie w trakcie wysłuchania możliwość osobistego ustosunkowania się do informacji wywołujących te wątpliwości [art. 25 ust. 6 u.o.i.n.]. Z przebiegu wysłuchania sporządza się protokół, który podpisują osoba prowadząca wysłuchanie oraz osoba wysłuchana (bądź jej pełnomocnik, jeżeli w nim uczestniczył). Organ nie przeprowadza powyższych czynności, jeżeli jej przeprowadzenie wiązałoby się z ujawnieniem informacji niejawnych bądź postępowanie sprawdzające doprowadziło do niebudzącego wątpliwości ustalenia, że osoba sprawdzana nie daje rękojmi zachowania tajemnicy [art. 25 ust. 7 u.o.i.n.]. O wynikach przeprowadzonych czynności ABW informuje pełnomocnika ochrony pisemnie [art. 25 ust. 4 u.o.i.n.].

Poszerzone postępowanie sprawdzające może obejmować, oprócz wskazanych wyżej czynności, jeżeli jest to konieczne w wyniku uzyskanych informacji, rozmowę z przełożonymi osoby sprawdzanej oraz z innymi osobami, a także przeprowadzenie wywiadu środowiskowego w miejscu zamieszkania, czy też sprawdzenie stanu i obrotów na rachunku bankowym oraz zadłużenia, w szczególności wobec Skarbu Państwa [art. 26 ust. 1 u.o.i.n.]. W przypadku osób ubiegających się o uzyskanie dostępu do dokumentów o klauzuli „ściśle tajne” postępowanie obejmuje także rozmowę z trzema osobami wskazanymi przez osobę sprawdzaną w celu uzyskania innych informacji mogących mieć znaczenie dla oceny dawania rękojmi zachowania tajemnicy [art. 26 ust. 5 u.o.i.n.].

Postępowanie sprawdzające może się zakończyć wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa, odmową jego wydania bądź też umorzeniem postępowania [art. 28 u.o.i.n.]. Po zakończeniu postępowania z wynikiem pozytywnym organ wydaje poświadczenie bezpieczeństwa i przekazuje osobie sprawdzanej, zawiadamiając o tym wnioskodawcę [art. 29 ust. 1 u.o.i.n.]. Poświadczenie powinno zawierać m.in. określenie rodzaju przeprowadzonego postępowania sprawdzającego ze wskazaniem klauzuli tajności dokumentów, do których osoba sprawdzana może mieć dostęp, stwierdzenie, że osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, oraz termin ważności [art. 29 ust. 2 u.o.i.n.]. Poświadczenie wydaje się – w zależności od klauzuli tajności – na okres: 10 lat – w przypadku dostępu do dokumentów o klauzuli „poufne”, 7 lat – o klauzuli „tajne”, 5 lat – o klauzuli „ściśle tajne” [art. 29 ust. 3 u.o.i.n.]. Poświadczenie upoważniające do dostępu do dokumentów o wyższej klauzuli tajności uprawnia do dostępu do dokumentów o niższej klauzuli, odpowiednio przez ww. okresy,

także w odniesieniu do poświadczeń organizacji międzynarodowych [art. 29 ust. 4 u.o.i.n.].

Odmowa wydania poświadczenia następuje, jeżeli nie zostaną usunięte przywołane wyżej wątpliwości, oraz jeżeli osoba sprawdzana została skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, także popełnione za granicą, lub umyślne przestępstwo skarbowe, jeżeli czyn, za który nastąpiło skazanie, wywołuje takie wątpliwości [art. 30 ust. 1 u.o.i.n.]. Po zakończeniu postępowania sprawdzającego z wynikiem negatywnym organ wydaje decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa i doręcza ją osobie sprawdzanej, zawiadamiając o tym wnioskodawcę oraz pełnomocnika ochrony [art. 30 ust. 5 u.o.i.n.]. Osoba uprawniona do obsady stanowiska jest obowiązana, niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o odmowie wydania poświadczenia, uniemożliwić dostęp do dokumentów osobie, której odmowa dotyczy [art. 30 ust. 6 u.o.i.n.]. Postępowanie sprawdzające wobec osoby, której odmówiono wydania poświadczenia, można przeprowadzić najwcześniej po roku od daty doręczenia decyzji o odmowie wydania poświadczenia [art. 30 ust. 7 u.o.i.n.].

Zasadą jest, że kolejne postępowanie sprawdzające przeprowadza się na piśmenny wniosek prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA), złożony co najmniej na 6 miesięcy przed upływem terminu ważności wydanego uprzednio poświadczenia bezpieczeństwa [art. 32 ust. 1 u.o.i.n.].

Obok postępowania sprawdzającego przeprowadza się również kontrolne postępowanie sprawdzające, do którego dochodzi, w przypadku gdy o osobie, której wydano poświadczenie bezpieczeństwa, zostaną ujawnione nowe informacje wskazujące, że nie daje ona rękojmi zachowania tajemnicy. W takiej sytuacji osoba sprawdzana nie wypełnia nowej ankiety [art. 33 ust. 1 u.o.i.n.]. W celu weryfikacji ujawnionych informacji niezbędne czynności może przeprowadzić właściwy organ, pełnomocnik ochrony, a także służby i instytucje uprawnione do prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających. Czynności te muszą być rzetelnie udokumentowane i prowadzone zgodnie z zasadami bezstronności, obiektywizmu i wykazania najwyższej staranności. Dokumentację tych czynności dołącza się do akt postępowania [art. 33 ust. 5 u.o.i.n.]. O wszczęciu postępowania zawiadamia się: prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA), pełnomocnika ochrony oraz osobę sprawdzaną [art. 33 ust. 6 u.o.i.n.]. Po otrzymaniu zawiadomienia prezes (Prezes NSA) uniemożliwia osobie sprawdzanej dostęp do dokumentów [art. 33 ust. 7 u.o.i.n.]. Postępowanie może się zakończyć wydaniem decyzji o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa bądź poinformowaniem prezesa (Prezesa NSA), pełnomocnika ochrony oraz osoby sprawdzanej o braku zastrzeżeń w stosunku do osoby objętej postępowaniem z jednoczesnym potwierdzeniem dalszej jej zdolności do zachowania tajemnicy w zakresie określonym w posiadanym przez nią poświadczeniu bądź też decyzją o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy postępowanie to nie zostanie zakończone przed upływem 12 miesięcy od dnia jego wszczęcia [art. 33 ust. 11 u.o.i.n.].

Odstąpienie od przeprowadzenia postępowania sprawdzającego następuje, jeżeli osoba, której ma ono dotyczyć, przedstawi poświadczenie bezpieczeństwa odpowiednie do wymaganej klauzuli tajności [art. 34 ust. 1 u.o.i.n.]. O zatrudnieniu na stanowisku, z którym może łączyć się dostęp do dokumentów takiej osoby, prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA) informuje w terminie 7 dni ABW [art. 34 ust. 2 u.o.i.n.]. Postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się również, jeżeli z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych wynika obowiązek dopuszczenia do dokumentów obywateli obcych państw mających wykonywać w Rzeczypospolitej Polskiej pracę w interesie innego państwa lub organizacji międzynarodowej [art. 34 ust. 4 u.o.i.n.].

#### **4. SZKOLENIE W ZAKRESIE OCHRONY INFORMACJI NIEJAWNYCH**

Działaniem mającym zapewnić bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądzie administracyjnym jest również konieczność odbycia szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych, zarówno przez osoby ubiegające się o uzyskanie dostępu do dokumentów o określonej klauzuli tajności, jak i przez prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA) i pełnomocników ochrony i ich zastępców. Celem takiego szkolenia jest zapoznanie się z przepisami dotyczącymi ochrony informacji niejawnych oraz odpowiedzialności karnej, dyscyplinarnej i służbowej za ich naruszenie (w tym w szczególności za nieuprawnione ujawnienie informacji niejawnych), zasadami ich ochrony w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy (z uwzględnieniem zasad zarządzania ryzykiem bezpieczeństwa informacji, w szczególności szacowania ryzyka) oraz sposobami ich ochrony, oraz postępowania w sytuacjach zagrożenia dla takich informacji lub w przypadku ich ujawnienia [art. 19 ust. 1 u.o.i.n.]. Szkolenie w sądzie administracyjnym przeprowadza dla pełnomocników ochrony i ich zastępców oraz osób przewidzianych na te stanowiska – ABW [art. 19 ust. 2 pkt 1 u.o.i.n.], natomiast dla prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA), w którym są przetwarzane informacje niejawne o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” – ABW wspólnie z pełnomocnikiem ochrony [art. 19 ust. 2 pkt 2 u.o.i.n.]. Szkolenie dla pozostałych osób zatrudnionych w sądzie organizuje pełnomocnik ochrony [art. 19 ust. 2 pkt 3 u.o.i.n.]. Szkolenie przeprowadza się nie rzadziej niż raz na 5 lat. Można odstąpić od przeprowadzenia szkolenia, jeżeli osoba podejmująca pracę przedstawi pełnomocnikowi ochrony aktualne zaświadczenie o odbyciu szkolenia [art. 19 ust. 3 u.o.i.n.]. Szkolenie kończy się wydaniem zaświadczenia. Odbierając takie zaświadczenie, osoba przeszkolona składa pisemne oświadczenie o zapoznaniu się z przepisami o ochronie informacji niejawnych [art. 20 ust. 1 u.o.i.n.].

## 5. STRUKTURA ORGANIZACYJNA ORGANÓW KONTROLI STANU ZABEZPIECZENIA INFORMACJI NIEJAWNYCH

Zapewnieniu prawidłowości obiegu dokumentów w sądach administracyjnych służy również zorganizowana struktura pionowa organów kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych, w skład której wchodzi: szef ABW pełniący funkcję krajowej władzy bezpieczeństwa [art. 11 ust. 1 u.o.i.n.], ABW jako organ nadzoru funkcjonowania systemu ochrony informacji niejawnych w sądach administracyjnych [art. 10 ust. 3 w zw. z art. 1 ust. 2 pkt 1 lit. e u.o.i.n.], prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Prezes NSA jako kierownicy jednostek organizacyjnych [art. 14 ust. 1 u.o.i.n.], a także pełnomocnik ochrony [art. 14 ust. 2 u.o.i.n.].

Krajowa władza bezpieczeństwa jest właściwa do nadzorowania systemu ochrony informacji niejawnych w stosunkach Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi i wydawania dokumentów upoważniających do dostępu do informacji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego, Unii Europejskiej lub innych organizacji międzynarodowych [art. 11 ust. 2 u.o.i.n.]. W zakresie niezbędnym do wykonywania funkcji krajowej władzy bezpieczeństwa Szef ABW lub upoważnieni przez niego funkcjonariusze ABW mają prawo do wglądu do dokumentów związanych z ochroną informacji niejawnych międzynarodowych, wstępu do obiektów i pomieszczeń przeznaczonych do ich przetwarzania, dostępu do systemów teleinformatycznych przeznaczonych do przetwarzania informacji oraz uzyskiwania wyjaśnień i informacji dotyczących ochrony [art. 11 ust. 4 u.o.i.n.].

Nadzór sprawowany przez ABW w stosunku do sądów administracyjnych polega na przeprowadzaniu kontroli ochrony informacji niejawnych i przestrzegania przepisów w tym zakresie<sup>31</sup>, przeprowadzaniu postępowania sprawdzającego i kontrolnego postępowania sprawdzającego, zapewnianiu ochrony infor-

---

<sup>31</sup> W ramach przeprowadzania kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych upoważnieni pisemnie funkcjonariusze ABW mają prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń sądów administracyjnych, w których informacje takie są przetwarzane, wglądu do dokumentów związanych z organizacją ochrony informacji, żądania udostępnienia systemów teleinformatycznych służących do przetwarzania informacji, przeprowadzania oględzin sądu, składników majątkowych i sprawdzania przebiegu określonych czynności związanych z ochroną informacji, żądania od prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA) oraz pracowników tych sądów udzielania ustnych i pisemnych wyjaśnień, zasięgania informacji jednostkach niekontrolowanych, jeżeli ich działalność pozostaje w związku z przetwarzaniem lub ochroną informacji niejawnych, oraz żądania wyjaśnień od kierowników i pracowników tych jednostek, a także powoływania oraz korzystania z pomocy biegłych i specjalistów, jeżeli stwierdzenie okoliczności ujawnionych w czasie przeprowadzania kontroli wymaga wiadomości specjalnych oraz uczestniczenia w posiedzeniach kierownictwa, organów zarządzających lub nadzorczych, a także organów opiniodawczo-doradczych w sprawach dotyczących problematyki ochrony tych informacji w kontrolowanym sądzie (art. 12 ust. 1 u.o.i.n.).

macji wymienianych między Rzeczpospolitą Polską, a innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi oraz prowadzeniu doradztwo i szkolenia w zakresie ich ochrony [art. 10 ust. 1 u.o.i.n.].

Kontrola stanu zabezpieczenia informacji niejawnych obejmuje również kontrolę przeprowadzonych w sądach administracyjnych postępowań sprawdzających oraz kontrolnych postępowań sprawdzających w zakresie prawidłowości ich realizacji<sup>32</sup>. Kontrolę taką przeprowadzi Prezes Rady Ministrów – w odniesieniu do postępowań zrealizowanych przez ABW oraz ABW<sup>33</sup> – w odniesieniu do postępowań zrealizowanych przez pełnomocników ochrony [art. 12 ust. 3 u.o.i.n.]. Kontrolę przeprowadza się na podstawie rocznego planu kontroli, zatwierdzonego przez Szefa ABW, po uzyskaniu opinii Kolegium do Spraw Służb Specjalnych [§ 2 ust. 1 rozp. w sprawie kontroli]. Szef ABW może zarządzić kontrolę doraźną, nieujęłą w rocznym planie kontroli, jeżeli uzyska informacje

---

<sup>32</sup> Szczegółowe kwestie dotyczące przygotowania, zakresu i trybu przeprowadzania kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych, zadań funkcjonariuszy ABW, nadzorujących i wykonujących czynności kontrolne, dokumentowania czynności kontrolnych zostały uregulowane w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzania kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych (Dz. U. Nr 93, poz. 541, zwane dalej „rozp. w sprawie kontroli”).

<sup>33</sup> Funkcjonariusz ABW kontrolę przeprowadza na podstawie imiennego upoważnienia określającego kontrolowany sąd, wystawionego przez Szefa ABW (§ 6 ust. 1 rozp. w sprawie kontroli). Kontroler niezwłocznie informuje prezesa kontrolowanego sądu o zagrożeniach, które mogą mieć bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo informacji niejawnych (§ 14 rozp. w sprawie kontroli). Dokonane w toku kontroli ustalenia opisuje się w protokole kontroli (§ 16 ust. 1 rozp. w sprawie kontroli), który powinien zawierać m.in.: opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania i zakresu, a także pouczenie o prawie złożenia pisemnych wyjaśnień dotyczących przyczyn powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole (§ 16 ust. 2 rozp. w sprawie kontroli). Po podpisaniu protokołu kontroli kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę kontrolowanej działalności, w tym wskazanie osób odpowiedzialnych za tę działalność, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. Wystąpienie pokontrolne przekazuje się prezesowi kontrolowanego sądu (§ 19 ust. 1 rozp. w sprawie kontroli). Oceny, uwagi i wnioski zawarte w wystąpieniu pokontrolnym są ostateczne (§ 20 ust. 2 rozp. w sprawie kontroli). Jeżeli stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości wskazują na konieczność podjęcia działań przez właściwe organy państwowe lub samorządowe, w szczególności w celu zmiany obowiązującego prawa, Szef ABW przedstawia informacje tym organom (§ 20 ust. 3 rozp. w sprawie kontroli). Prezes kontrolowanego sądu informuje Szefa ABW, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań (§ 21 rozp. w sprawie kontroli).

wskazujące na występowanie istotnych zagrożeń systemu zabezpieczenia informacji niejawnych lub nieprawidłowości dotyczących postępowań sprawdzających [§ 2 ust. 1 rozp. w sprawie kontroli]. Kontrola obejmuje badanie prawdziwości: przetwarzania informacji niejawnych, organizacji ich ochrony, prowadzenia szkoleń w zakresie ochrony, prowadzenia postępowań sprawdzających, ochrony informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych oraz stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego [§ 1 ust. 2 rozp. w sprawie kontroli].

Szef ABW przedstawia corocznie do dnia 31 marca Przewodniczącemu Kolegium do Spraw Służb Specjalnych sprawozdania z działalności kontrolnej za poprzedni rok kalendarzowy [§ 22 rozp. w sprawie kontroli]. Sprawozdanie zawiera w szczególności istotne ustalenia ukazujące skalę stwierdzonych zjawisk, przyczyny ich powstania, skutki, jakie wywołują lub mogą wywołać, w odniesieniu do stanu zabezpieczenia informacji niejawnych, ogólną ocenę oraz wynikające z niej uwagi i wnioski, zwłaszcza co do stosowania lub dokonania zmian obowiązującego prawa bądź podjęcia określonych działań organizacyjnych [§ 23 rozp. w sprawie kontroli].

W strukturze organów kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych określone funkcje i zadania mają również do spełnienia prezesi wojewódzkich sądów administracyjnych i Prezes NSA, a mianowicie odpowiadają oni za ochronę przetwarzanych w danym sądzie dokumentów, w szczególności za zorganizowanie i zapewnienie funkcjonowania tej ochrony [art. 14 ust. 1 u.o.i.n.]. Prezesowi sądu bezpośrednio podlega zatrudniony przez niego pełnomocnik do spraw ochrony informacji niejawnych, który odpowiada za zapewnienie przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych [art. 14 ust. 2 u.o.i.n.]. Pełnomocnikiem może być osoba, która ma obywatelstwo polskie, wykształcenie wyższe, odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa wydane przez ABW albo SKW, a także przez byłe Urząd Ochrony Państwa lub byłe Wojskowe Służby Informacyjne, zaświadczenie o przeszkoleniu w zakresie ochrony informacji niejawnych przeprowadzonym przez ABW albo SKW, a także przez byłe Wojskowe Służby Informacyjne [art. 14 ust. 3 u.o.i.n.]. Prezes sądu może zatrudnić zastępcę lub zastępców pełnomocnika ochrony, z zastrzeżeniem spełnienia przez te osoby powyższych warunków. Szczegółowy zakres czynności zastępcy pełnomocnika ochrony określa prezes sądu [art. 14 ust. 4 u.o.i.n.].

Do obowiązków prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego i Prezesa NSA w ramach współdziałania ze służbami i instytucjami uprawnionymi do prowadzenia poszerzonych oraz kontrolnych postępowań sprawdzających należy udostępnianie funkcjonariuszom i pracownikom tych służb i instytucji pozostających w ich dyspozycji informacji i dokumentów niezbędnych do realizacji czynności w ramach tych postępowań [art. 13 ust. 1 u.o.i.n.<sup>34</sup>]. Uprawniona

---

<sup>34</sup> Szczegółową regulację w tym zakresie zawiera rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2017 r. w sprawie przekazywania informacji, udostęp-

służba zwraca się do prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA) z pisemnym wnioskiem o przekazanie informacji oraz udostępnienie niezbędnych dokumentów w celu weryfikacji danych zawartych w ankiecie bezpieczeństwa osobowego, kwestionariuszu bezpieczeństwa przemysłowego albo innych danych uzyskanych w toku prowadzonego postępowania [§ 2 rozp. w sprawie przekazywania informacji]. Wniosek ten powinien zawierać: określenie uprawnionej służby prowadzącej postępowanie, miejsce i datę sporządzenia wniosku, podstawę prawną, niezbędne dane identyfikacyjne osoby sprawdzanej, której wniosek dotyczy, oraz w zależności od potrzeb inne dane osoby sprawdzanej (dotyczące adresu zamieszkania osoby sprawdzanej albo adresu siedziby przedsiębiorcy, numeru i serii dowodu osobistego lub innego dokumentu, na podstawie którego można ustalić tożsamość osoby sprawdzanej, obywatelstwa), określenie dokumentów lub informacji potwierdzających dane, o których mowa w § 2, imię, nazwisko i podpis funkcjonariusza, pracownika albo żołnierza upoważnionego przez szefa uprawnionej służby [§ 3 rozp. w sprawie przekazywania informacji].

Do zadań pełnomocnika ochrony w sądzie administracyjnym należy natomiast: zapewnienie ochrony dokumentów, w tym stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego, zapewnienie ochrony systemów teleinformatycznych, w których są przetwarzane informacje niejawne, zarządzanie ryzykiem<sup>35</sup> bezpieczeństwa dokumentów, w szczególności szacowanie ryzyka<sup>36</sup>, kontrola ochrony dokumentów oraz przestrzegania przepisów o ochronie informacji niejawnych [art. 15 ust. 1 pkt 1-3 u.o.i.n.]. Pełnomocnik w szczególności przeprowadza okresową (co najmniej raz na trzy lata) kontrolę ewidencji, materiałów i obiegu dokumentów oraz opracowuje i aktualizuje plan ochrony informacji niejawnych w sądzie (w tym w razie wprowadzenia stanu nadzwyczajnego), nadzorując jego realizację [art. 15 ust. 1 pkt 4 i 5 u.o.i.n.]. Ponadto, prowadzi szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych, przeprowadza zwykłe i kontrolne postępowania sprawdzające oraz prowadzi aktualny wykaz osób zatrudnionych w sądzie, które mają uprawnienia do dostępu do informacji niejawnych, oraz osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub je cofnięto [art. 15 ust. 1 pkt 6-8 u.o.i.n.]. Dane osób uprawnionych do dostępu do informacji niejawnych, a także osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpie-

---

niania dokumentów oraz udzielania pomocy służbom i instytucjom uprawnionym do prowadzenia poszerzonych postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego (Dz. U. poz. 2334 zwane dalej „rozp. w sprawie przekazywania informacji”).

<sup>35</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 17 u.o.i.n. „zarządzanie ryzykiem” to skoordynowane działania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem informacji, z uwzględnieniem ryzyka. „Ryzykiem” jest zaś kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niepożądanego i jego konsekwencji (art. 2 pkt 15 u.o.i.n.).

<sup>36</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 16 u.o.i.n. „szacowaniem ryzyka” jest całościowy proces analizy i oceny ryzyka.

czeństwa lub wobec których podjęto decyzję o cofnięciu poświadczenia pełnomocnik przekazuje ABW [art. 15 ust. 1 pkt 9 u.o.i.n.].

Powyższe zadania pełnomocnik realizuje przy pomocy wyodrębnionej i podległej mu komórki organizacyjnej do spraw ochrony informacji niejawnych zwanej „pionem ochrony” [art. 15 ust. 2 u.o.i.n.]. Pracownikiem pionu ochrony w sądzie administracyjnym może być osoba, która posiada: obywatelstwo polskie, odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa lub pisemne upoważnienie prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA) oraz zaświadczenie o odbytym przeszkoleniu w zakresie ochrony informacji niejawnych [art. 16 u.o.i.n.].

W razie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie informacji niejawnych pełnomocnik zawiadamia prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA) i podejmuje niezwłocznie działania zmierzające do wyjaśnienia okoliczności tego naruszenia oraz ograniczenia jego negatywnych skutków [art. 17 ust. 1 u.o.i.n.]. W przypadku zaś stwierdzenia naruszenia tych przepisów w odniesieniu do informacji o klauzuli „poufne” lub wyższej pełnomocnik zawiadamia niezwłocznie również ABW [art. 17 ust. 2 u.o.i.n.].

## 6. ŚRODKI BEZPIECZEŃSTWA FIZYCZNEGO

Istotnym elementem systemu zapewnienia bezpieczeństwa obiegu dokumentów tworzących akta sądowe w sądach administracyjnych są środki bezpieczeństwa fizycznego, które stosuje się odpowiednie do poziomu zagrożeń związanych z nieuprawnionym dostępem do dokumentów lub ich utratą [art. 45 ust. 2 u.o.i.n.]. Celem systemu bezpieczeństwa fizycznego jest zatem opracowanie takich środków, które mogą zapewnić integralność, poufność lub dostępność (osobom upoważnionym) dokumentów [§ 3 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanych do zabezpieczania informacji niejawnych; Dz. U. poz. 683, zwane dalej „rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa”<sup>37</sup>]. Środki te mają uniemożliwić osobom nieuprawnionym dostęp do dokumentów, a w szczególności chronić przed działaniem obcych służb specjalnych, zamachem terrorystycznym lub sabotażem, kradzieżą lub zniszczeniem dokumentów, próbą wejścia osób nieuprawnionych do pomieszczeń, w których są przetwarzane, oraz bronić dostępu osobom nieuprawnionym do dokumentów o wyższej klauzuli tajności niewynikającym z posiadanych uprawnień [art. 45 ust. 1 u.o.i.n.].

W celu doboru adekwatnych środków bezpieczeństwa fizycznego określa się poziom zagrożeń związanych z utratą poufności, integralności lub dostępności dokumentów [§ 3 ust. 2 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa). Przy okre-

---

<sup>37</sup> W rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa zostały określone podstawowe kryteria i sposób określania poziomu zagrożeń, rodzaje zagrożeń, które należy uwzględnić przy określaniu poziomu zagrożeń, oraz podstawowe elementy, które powinien zawierać plan ochrony informacji niejawnych oraz kryteria tworzenia stref ochronnych.

ślaniu poziomu zagrożeń uwzględnia się w szczególności występujące rodzaje zagrożeń (zagrożenia naturalne, wynikające z działania sił przyrody lub awarii urządzeń, oraz zagrożenia związane zarówno z umyślnym, jak i nieumyślnym zachowaniem człowieka – § 3 ust. 5 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa), klauzule tajności i liczbę dokumentów. W uzasadnionych przypadkach przy określaniu poziomu zagrożeń uwzględnia się wskazania ABW [art. 45 ust. 3 u.o.i.n.]. Poziom zagrożeń określa się dla pomieszczenia lub obszaru, w którym są przetwarzane dokumenty [§ 3 ust. 3 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]. Może on być określany jako wysoki, średni albo niski [§ 3 ust. 4 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]. W celu jego określenia przeprowadza się analizę, w której uwzględnia się wszystkie istotne czynniki, mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo dokumentów [§ 3 ust. 6 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]. Poziom zagrożeń określa się przed rozpoczęciem przetwarzania dokumentów, a także po każdej zmianie czynników, o których mowa w ust. 6 [§ 3 ust. 7 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa].

Zapewnienie poufności, integralności i dostępności do dokumentów osiąga się przez: zapewnienie właściwego ich przetwarzania, umożliwienie zróżnicowania dostępu dla pracowników sądu zgodnie z posiadanymi przez nich uprawnieniami oraz uzasadnioną potrzebą dostępu, a także przez wykrywanie, udaremnianie lub powstrzymywanie działań nieuprawnionych oraz uniemożliwianie lub opóźnianie wtargnięcia osób nieuprawnionych w sposób niezauważony, lub z użyciem siły do pomieszczenia, lub obszaru, w którym są przetwarzane dokumenty [§ 4 ust. 1 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]. Środki bezpieczeństwa fizycznego stosuje się we wszystkich pomieszczeniach i obszarach, w których są przetwarzane dokumenty [§ 4 ust. 2 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]. System środków obejmuje stosowanie rozwiązań organizacyjnych, wyposażenia i urządzeń służących ochronie dokumentów oraz elektronicznych systemów pomocniczych wspomagających tę ochronę. W zależności od poziomu zagrożeń w sądach administracyjnych stosuje się następujące środki bezpieczeństwa fizycznego [§ 4 ust. 3 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]:

- 1) personel bezpieczeństwa – osoby przeszkolone, nadzorowane, a w razie konieczności posiadające odpowiednie uprawnienie do dostępu do dokumentów, wykonujące czynności związane z fizyczną ich ochroną, w tym kontrolę dostępu do pomieszczeń lub obszarów, w których są przetwarzane dokumenty, monitoring systemu dozoru wizyjnego, a także reagowanie na alarmy lub sygnały awaryjne;
- 2) bariery fizyczne – środki chroniące granice miejsca, w którym są przetwarzane informacje niejawne, w szczególności ogrodzenia, ściany, bramy, drzwi i okna;
- 3) szafy i zamki – stosowane do przechowywania informacji niejawnych lub zabezpieczające te informacje przed nieuprawnionym dostępem;
- 4) system kontroli dostępu – obejmujący elektroniczny system pomocniczy lub rozwiązanie organizacyjne, stosowany w celu zagwarantowania uzyskiwania dostępu do pomieszczenia lub obszaru, w którym są przetwarzane

informacje niejawne, wyłącznie przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia;

- 5) system sygnalizacji włamania i napadu – elektroniczny system pomocniczy stosowany w celu realizacji procedur ochrony dokumentów oraz podwyższenia poziomu bezpieczeństwa, który zapewniają bariery fizyczne, a w pomieszczeniach i budynkach zastępujący lub wspierający personel bezpieczeństwa;
- 6) system dozoru wizyjnego – elektroniczny system pomocniczy stosowany w celu bieżącego monitorowania ochronnego lub sprawdzania incydentów bezpieczeństwa i sygnałów alarmowych przez personel bezpieczeństwa;
- 7) system kontroli osób i przedmiotów – obejmujący elektroniczny system pomocniczy lub rozwiązanie organizacyjne polegające na zwracaniu się o dobrowolne poddanie się kontroli, lub udostępnienie do kontroli rzeczy osobistych, a także przedmiotów wnoszonych lub wynoszonych – stosowany w celu zapobiegania próbom nieuprawnionego wnoszenia na chroniony obszar rzeczy zagrażających bezpieczeństwu dokumentów lub nieuprawnionego wnoszenia dokumentów z budynków, lub obiektów.

Jednym ze środków bezpieczeństwa fizycznego stosowanym w sądach administracyjnych jest organizowanie „stref ochronnych”, co ma na celu uniemożliwienie osobom nieuprawnionym dostępu do dokumentów o klauzuli „poufne” lub wyższej, wprowadzenie systemu kontroli wejść i wyjść z tych stref, określenie uprawnienia do przebywania w strefach oraz stosowanie wyposażenia i urządzeń służących ochronie, którym przyznano certyfikaty [art. 46 u.o.i.n.].

W sądach administracyjnych organizuje się następujące strefy ochronne [§ 5 ust. 1 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]:

- 1) strefę ochronną I – obszar, w którym dokumenty o klauzuli „poufne” lub wyższej są przetwarzane w taki sposób, że uzyskanie wstępu na ten obszar jest równoznaczne z uzyskaniem dostępu do tych dokumentów, wymagający:
  - a) wyraźnego określenia i zabezpieczenia granic oraz kontrolowania każdego przypadku wstępu na ten obszar i jego opuszczenie,
  - b) wyraźnego wskazania najwyższej klauzuli tajności dokumentów przetwarzanych na tym obszarze,
  - c) wprowadzenia systemu kontroli dostępu zezwalającego na wstęp wyłącznie osobom, które mają odpowiednie uprawnienie do dostępu do dokumentów oraz którym przyznano upoważnienie do wstępu na ten obszar;
- 2) strefę ochronną II – obszar, w którym dokumenty o klauzuli tajności „poufne” lub wyższej są przetwarzane w sposób umożliwiający zabezpieczenie ich przed dostępem osób nieuprawnionych poprzez zastosowanie środków technicznych oraz organizacyjnych, wymagający:
  - a) wyraźnego określenia i zabezpieczenia granic oraz kontrolowania każdego przypadku wstępu na ten obszar i jego opuszczenie,

- b) wyraźnego wskazania najwyższej klauzuli tajności dokumentów przetwarzanych na tym obszarze,
  - c) wprowadzenia systemu kontroli dostępu zezwalającego na wstęp wyłącznie osób, które mają odpowiednie uprawnienia do wstępu na ten obszar, a przypadku wszystkich innych osób – zapewnienie nadzoru osoby uprawnionej lub równoważnych mechanizmów kontrolnych;
- 3) strefę ochronną III – obszar wokół strefy ochronnej I lub strefy ochronnej II, lub przed wejściem do tych stref, który wymaga wyraźnego określenia granic, w których obrębie możliwe jest kontrolowanie osób i pojazdów;
- 4) strefę zabezpieczoną technicznie – umiejscowioną w obrębie strefy ochronnej I lub strefy ochronnej II, chronioną przed podsłuchem, spełniającą dodatkowo następujące wymagania:
- a) jest wyposażona w system sygnalizacji włamania i napadu,
  - b) pozostaje zamknięta, gdy nikogo w niej nie ma albo jest chroniona, gdy ktoś w niej przebywa,
  - c) podlega regularnym inspekcjom przeprowadzanym nie rzadziej niż raz w roku oraz każdorazowo po nieuprawnionym wejściu do strefy lub podejrzeniu, że takie wejście mogło mieć miejsce,
  - d) w strefie nie mogą się znajdować linie komunikacyjne, telefony, inne urządzenia komunikacyjne ani sprzęt elektryczny lub elektroniczny.

Ochronę przed dostępem osób nieuprawnionych do dokumentów, stosownie do nadanej im klauzuli tajności, zapewnia zasada, zgodnie z którą wszelkie przetwarzanie dokumentów<sup>38</sup> odbywa się w strefach ochronnych. Środki bezpieczeństwa fizycznego dla poszczególnych stref ochronnych określa „Plan ochrony informacji niejawnych” zatwierdzony przez prezesa wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezesa NSA). W strefie ochronnej lokalizuje się kancelarię tajną, w której są przetwarzane dokumenty o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” [§ 3 ust. 1 zarządzenia Nr 3 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego; Dz. Urz. MSWiA Nr 1, poz. 2; zwane dalej „zarządzeniem MSW”]. Kancelarię tajną – zgodnie z art. 42 ust. 1 u.o.i.n. – tworzy lub likwiduje oraz zatrudnia jej kierownika prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA). O każdym utworzeniu lub likwidacji kancelarii, z określeniem klauzuli tajności przetwarzanych w niej dokumentów, prezes sądu informuje ABW [art. 42 ust. 6 u.o.i.n.]. W uzasadnionych przypadkach może zostać utworzona więcej niż jedna kancelaria [art. 42 ust. 2 u.o.i.n.], a za zgodą ABW można utworzyć kancelarię obsługującą dwa lub więcej sądy [art. 42 ust. 3 u.o.i.n.]. Podległość, obsada i zasady finansowania

<sup>38</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.o.i.n. „przetwarzaniem informacji niejawnych” są wszelkie operacje wykonywane w odniesieniu do informacji niejawnych i na tych informacjach, w szczególności ich wytwarzanie, modyfikowanie, kopiowanie, klasyfikowanie, gromadzenie, przechowywanie, przekazywanie lub udostępnianie.

takiej kancelarii są określone przez prezesów wojewódzkich sądów administracyjnych i Prezesa NSA [art. 42 ust. 3 u.o.i.n.].

Kancelaria stanowi wyodrębnioną komórkę organizacyjną, podległą pełnomocnikowi ochrony, obsługiwana przez pracowników pionu ochrony, odpowiedzialną za właściwe rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie dokumentów uprawnionym osobom [art. 42 ust. 3 u.o.i.n.] oraz odmowę ich udostępnienia lub wydania osobie nieuprawnionej [art. 43 ust. 6 u.o.i.n.]. Kancelarią kieruje kierownik kancelarii, wyznaczany przez prezesa sądu [§ 5 ust. 1 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa]. Oddziałem kancelarii kieruje wyznaczony przez pełnomocnika ochrony pracownik pionu ochrony [§ 5 ust. 1 rozp. w sprawie środków bezpieczeństwa].

Praca kancelarii jest tak zorganizowana, aby zapewnić możliwość ustalenia w każdych okolicznościach, gdzie znajduje się dokument o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”, pozostający w dyspozycji sądu administracyjnego oraz kto z tym dokumentem się zapoznał [art. 43 ust. 1 u.o.i.n.]. Prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA) może wyrazić zgodę na przetwarzanie w kancelarii dokumentów o klauzuli „poufne” lub „zastrzeżone” [art. 42 ust. 5 u.o.i.n.]. Prezes sądu zatwierdza ponadto opracowane przez pełnomocnika instrukcje dotyczące sposobu i trybu przetwarzania dokumentów o klauzuli „poufne” i „zastrzeżone” oraz zakresu i warunków stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w celu ich ochrony [art. 43 ust. 5 u.o.i.n.]. Prezes sądu, w którym są przetwarzane dokumenty o klauzuli „poufne” lub wyższej, zatwierdza również opracowaną przez pełnomocnika dokumentację określającą poziom zagrożeń związanych z nieuprawnionym dostępem do tych dokumentów lub ich utratą [art. 43 ust. 4 u.o.i.n.].

Tworzenie i funkcjonowanie kancelarii w sądzie administracyjnym wiąże się również z pewnymi wymaganiami technicznym, które muszą zostać spełnione. Przede wszystkim pomieszczenia kancelarii muszą być oddzielone od pozostałych pomieszczeń trwałymi ścianami i stropami, spełniającymi wymagania w zakresie klasy odporności pożarowej oraz nośności granicznej odpowiadającej co najmniej konstrukcji murowanej z cegły pełnej o grubości 250 mm [§ 4 ust. 2 zarządzenia MSW]. Drzwi powinny być metalowe lub obite blachą stalową o grubości minimum 2 mm i wyposażone w dwa zamki drzwiowe [§ 4 ust. 2 zarządzenia MSW]. Okna zabezpiecza się przed włamaniem oraz obserwacją wnętrza kancelarii z zewnątrz [§ 4 ust. 4 zarządzenia MSW]. Kancelarię wyposaża się w szafy stalowe z zamkami o skomplikowanym mechanizmie [§ 4 ust. 5 zarządzenia MSW], zaś jej pomieszczenia – w barierkę odgradzającą pracowników od interesantów oraz system kontroli dostępu [§ 4 ust. 6 zarządzenia MSW]. W pomieszczeniach kancelarii instaluje się co najmniej: system sygnalizacji pożarowej i sygnalizacji włamania i napadu oraz system nadzoru wizyjnego wraz z rejestracją obrazu wyłącznie do obserwacji wejścia [§ 4 ust. 7 zarządzenia MSW]. Wydziela się stanowisko lub pomieszczenie, w którym osoby upoważnione mogą zapoznawać się z dokumentami – czytelnią, która powinna być zorganizowana w sposób umożliwiający stały nadzór nad dokumentami ze

strony pracowników kancelarii. W czytelnii nie instaluje się systemu nadzoru wizyjnego [§ 4 ust. 8 zarządzenia MSW].

Określone zadania, w celu zapewnienia ochrony dokumentów, zostały również powierzone kierownikowi kancelarii. Podstawowym jego zadaniem jest bezpośredni nadzór nad obiegiem dokumentów, który oznacza planowanie, organizowanie i kontrolę wykonywania zadań przez pracowników kancelarii, prowadzenie kontroli w zakresie postępowania z dokumentami, ich właściwego oznaczania i rejestrowania, informowanie pełnomocnika ochrony o zagrożeniach ujawnienia, utraty lub zagubienia dokumentów, sprawowanie nadzoru nad przygotowaniem akt do przekazania do archiwum, udział w niszczeniu dokumentów niearchiwalnych kategorii Bc, prowadzenie dzienników ewidencji oraz nadzór i koordynację pracy oddziałów kancelarii [§ 5 ust. 1 zarządzenia MSW].

Kolejny element systemu zabezpieczania dokumentów to konieczność ich przechowywania w odrębnych (w zależności od nadanej klauzuli tajności) szafach stalowych lub pomieszczeniach, chyba że wchodzi w skład zbioru [§ 6 ust. 1 zarządzenia MSW]. W kancelarii mogą być przechowywane dokumenty niezawierające informacji niejawnych, jeżeli wchodzi w skład zbioru [§ 6 ust. 2 zarządzenia MSW]. Prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA) lub pełnomocnik ochrony może wyrazić pisemną zgodę na przechowywanie dokumentów poza kancelarią, na czas niezbędny do realizacji zadań związanych z dostępem do nich, gdy zapewnione są odpowiednie do klauzuli tajności warunki ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem [§ 6 ust. 3 zarządzenia MSW].

Po zakończeniu pracy kierownik lub pracownik sprawdza prawidłowość zamknięcia szaf, a następnie zamyka i plombuje pomieszczenia kancelarii. Klucze do szaf i pomieszczeń przekazuje za pokwitowaniem w zaplombowanych workach lub kasetkach dyżurnemu ochrony obiektu [§ 7 ust. 1 zarządzenia MSW]. Klucze zdaje i pobiera za pokwitowaniem kierownik lub pracownik kancelarii [§ 7 ust. 2 zarządzenia MSW]. Przed otwarciem pomieszczeń kancelarii pracownik sprawdza, czy drzwi, zamki i plomby nie noszą śladów uszkodzeń [§ 7 ust. 3 zarządzenia MSW]. W przypadku stosowania zamków szyfrowych i zabezpieczeń elektronicznych kierownik, co sześć miesięcy, określa obowiązujące hasła dostępu i szyfry [§ 7 ust. 4 zarządzenia MSW]. Hasła dostępu i szyfry oraz duplikaty kluczy do szaf i pomieszczeń przechowuje pełnomocnik ochrony lub upoważniona przez niego osoba [§ 7 ust. 5 zarządzenia MSW]. Nieprawidłowości związane z naruszeniem wyżej opisanych zasad niezwłocznie zgłasza się pełnomocnikowi ochrony [§ 7 ust. 6 zarządzenia MSW].

Do zadań kancelarii należy przyjmowanie, wydawanie, rejestrowanie, przechowywanie, przekazywanie, udostępnianie i wysyłanie dokumentów, a także ich brakowanie i przygotowanie do przekazania do archiwum [§ 8 ust. 1 zarządzenia MSW]. Każda z tych czynności – dla zapewnienia bezpieczeństwa – jest obwarowana szczególnymi wymogami. I tak przyjęcie przesyłki może nastąpić po uprzednim sprawdzeniu: prawidłowości adresu, całości pieczęci i opakowania, zgodności pieczęci na opakowaniu z nazwą jednostki nadawcy oraz zgod-

ności numerów na przesyłce z numerami w wykazie przesyłek lub książce doręczeń [§ 10 ust. 1 zarządzenia MSW]. W przypadku stwierdzenia uszkodzenia przesyłki lub śladów jej otwierania należy sporządzić w obecności doręczającego protokół uszkodzenia w trzech egzemplarzach, którego egzemplarze przekazuje się nadawcy i pełnomocnikowi ochrony, jeden pozostawiając u doręczającego. Przyjęcie uszkodzonej przesyłki następuje po uprzednim jej otwarciu i sprawdzeniu zawartości [§ 10 ust. 2 zarządzenia MSW]. Po otwarciu przesyłki należy sprawdzić zgodność zawartości z oznaczeniami oraz liczby załączników i ich stron z adnotacjami dokonanyymi na poszczególnych dokumentach [§ 10 ust. 3 zarządzenia MSW]. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości sporządza się w dwóch egzemplarzach protokół otwarcia przesyłki, który zawiera opis tych nieprawidłowości. Jeden egzemplarz protokołu przekazuje się do kancelarii nadawcy [§ 10 ust. 4 zarządzenia MSW]. Fakt sporządzenia protokołu odnotowuje się w odpowiednim dzienniku lub rejestrze, w rubryce „Informacje uzupełniające/uwagi” [§ 10 ust. 5 zarządzenia MSW]. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości można odmówić przyjęcia przesyłki i dokonać jej zwrotu do nadawcy [§ 10 ust. 6 zarządzenia MSW].

Przed przyjęciem dokumentu do wysłania pracownik kancelarii sprawdza, czy dokument: posiada właściwą sygnaturę literowo-cyfrową, właściwy adres i rozdzielnik, zawiera dane wykonawcy oraz liczbę wykonanych egzemplarzy, wytworzoną w takiej liczbie, jaką podano w rozdzielniku, zawiera dane określające faktyczną liczbę stron dokumentu, liczbę załączników oraz stron lub innych jednostek miary załączników [§ 13 ust. 1 zarządzenia MSW]. Dokumenty wysyła się zgodnie z rozdzielnikiem, pozostawiając jeden egzemplarz dokumentu w kancelarii [§ 13 ust. 2 zarządzenia MSW]. Dokument wykonany w jednym egzemplarzu przekazuje się adresatowi [§ 13 ust. 3 zarządzenia MSW].

W kancelarii prowadzi się rejestr dzienników ewidencji i teczek, dziennik ewidencyjny, kartę zapoznania się z dokumentem, książkę doręczeń przesyłek miejscowych, wykaz przesyłek nadanych oraz rejestr wydanych przedmiotów [§ 8 ust. 2 zarządzenia MSW]. W miarę potrzeby kancelaria może prowadzić także inne pomocnicze urządzenia ewidencyjne, w szczególności skorowidze, kartoteki, wykazy lub rozdzielniki [§ 8 ust. 4 zarządzenia MSW]. Otrzymałą i wysyłałą przesyłkę bądź wytworzony dokument rejestruje się we właściwych ewidencjach odpowiednio w kolejności wytworzenia lub otrzymania [§ 9 ust. 1 zarządzenia MSW]. Rejestracji dokonuje się atramentem lub tuszem w kolorze niebieskim, lub czarnym, zaś zmian – kolorem czerwonym, umieszczając datę i czytelny podpis osoby dokonującej zmiany [§ 9 ust. 2 zarządzenia MSW]. Anulowanie pozycji dokonuje się kolorem czerwonym, podając powód anulowania oraz umieszcza datę i czytelny podpis osoby dokonującej anulowania [§ 9 ust. 3 zarządzenia MSW]. Zabronione jest wycieranie lub zamazywanie wpisów w ewidencjach [§ 9 ust. 4 zarządzenia MSW].

Dokumenty rejestruje się we właściwych ewidencjach, przy czym dla dokumentów oznaczonych klauzulami „ściśle tajne” lub „tajne”, z chwilą ich udostępnienia zakłada się kartę zapoznania się z dokumentem [§ 11 ust. 1 zarządzenia MSW].

nia MSW]. Kartę dołącza się do dokumentu i przechowuje w sądzie administracyjnym. W przypadku wysłania dokumentu poza sąd karta nie jest przekazywana. Kartę można także założyć dla dokumentu oznaczonego klauzulą „poufne”. Rejestrowany dokument oznacza się pieczęcią wpływu na jego pierwszej stronie, w obrębie odcisku pieczęci wpływu wpisuje się datę, numer z dziennika ewidencyjnego, a w przypadku dołączenia do pisma załączników, również liczbę załączników oraz stron lub innych jednostek miary załączników [§ 11 ust. 2 zarządzenia MSW].

Przesyłki oznaczone „Do rąk własnych” rejestruje się w odpowiednim dzienniku lub rejestrze bez ich otwierania, wpisując z opakowania nadawcę, numer i datę wpływu [§ 11 ust. 3 zarządzenia MSW]. W rubryce „Informacje uzupełniające/Uwagi” odnotowuje się, że przesyłka jest oznaczona „do rąk własnych”. W przypadku przesyłki adresowanej „Do rąk własnych” – pieczęć wpływu stawia się na kopercie, w obrębie odcisku pieczęci wpisuje się datę wpływu, pozycję i numer pod, którym zarejestrowano przesyłkę [§ 11 ust. 4 zarządzenia MSW]. Przesyłkę przekazuje się – za pokwitowaniem – bezpośrednio adresatowi, a w razie jego nieobecności – osobie przez niego upoważnionej do odbioru. Przesyłki oznaczone jako „Pilne” lub „Bardzo pilne” rejestruje się, odnotowując dodatkowo godzinę ich otrzymania i doręcza się adresatowi bezwzględnie [§ 11 ust. 5 zarządzenia MSW].

Wykonanie kopii, odpisu, wyciągu lub tłumaczenia dokumentu następuje za zgodą jego wytwórcy, lub adresata, odnotowaną na pierwszej stronie dokumentu [§ 14 ust. 1 zarządzenia MSW]. Czynności te mogą wykonywać wyłącznie osoby uprawnione do dostępu do dokumentu [§ 14 ust. 2 zarządzenia MSW]. Zgodność kopii z oryginałem potwierdza podpisem, na ostatniej stronie, prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA) albo kierownik komórki organizacyjnej, albo inna osoba pisemnie przez jednego z nich upoważniona [§ 14 ust. 3 zarządzenia MSW].

Kancelaria kontroluje również postępowanie z dokumentami, które zostały udostępnione pracownikom sądu administracyjnego [§ 15 ust. 1 zarządzenia MSW]. W przypadku nieobecności pracownika, będącego dysponentem dokumentów pobranych z kancelarii, dopuszcza się komisyjne otwarcie szafy, w której przechowywane są dokumenty [§ 15 ust. 2 zarządzenia MSW]. Decyzję o komisyjnym otwarciu szafy – zgodnie z § 15 ust. 3 zarządzenia MSW – podejmuje prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA) lub osoba przez niego upoważniona, w porozumieniu z pełnomocnikiem ochrony. Z czynności sporządza się protokół w dwóch egzemplarzach, z którego jeden przechowywany jest w kancelarii, a drugi – w szafie u dysponenta dokumentu [§ 15 ust. 4 zarządzenia MSW].

W przypadku zmiany na stanowisku kierownika kancelarii tajnej sporządza się protokół zdawczo-odbiorczy w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach. Pierwszy egzemplarz protokołu przechowywany jest w kancelarii, a drugi u pełnomocnika ochrony [§ 16 ust. 1 zarządzenia MSW]. W przypadku czaso-

wej nieobecności kierownika jego obowiązki przejmuje upoważniony przez niego pracownik kancelarii [§ 16 ust. 2 zarządzenia MSW].

Akta spraw zakończonych przechowuje się w kancelarii przez okres 2 lat, licząc od daty sporządzenia ostatniego dokumentu. Po upływie tego okresu akta przekazuje się do archiwum, zgodnie z obowiązującymi w sądzie administracyjnym zasadami [§ 17 ust. 1 zarządzenia MSW]<sup>39</sup>. W przypadku braku archiwum zakładowego akta spraw przechowuje się w kancelarii [§ 17 ust. 2 zarządzenia MSW].

Bezpieczeństwo obiegu dokumentów w sądach administracyjnych jest zapewniane nie tylko w obrębie obiektów i pomieszczeń tych sądów, ale także poza nimi<sup>40</sup>. Przewożenie dokumentów mogą na zlecenie wykonywać: poczta specjalna podlegająca ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, działająca w jednostkach organizacyjnych Policji, zapewniająca przewóz materiałów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, przedsiębiorcy uprawnieni do wykonywania działalności pocztowej, przedsiębiorcy uprawnieni do wykonywania działalności w zakresie ochrony osób i mienia oraz przedsiębiorcy uprawnieni do wykonywania działalności w zakresie usług transportowych [§ 2 ust. 1 rozp. w sprawie nadawania materiałów]. Powyżej wskazane podmioty muszą spełniać wymagania w zakresie ochrony informacji niejawnych [§ 2 ust. 2 rozp. w sprawie nadawania materiałów]. Dokumenty o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” mogą być przewożone przez pocztę specjalną podlegającą ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, działającą w jednostkach organizacyjnych Policji, zapewniającą przewóz materiałów na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej [§ 3 ust. 1 rozp. w sprawie nadawania materiałów]. W szczególności uzasadnio-

---

<sup>39</sup> Dla sądów administracyjnych szczegółowe uregulowania w tym zakresie zawiera rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 kwietnia 2011 r. w sprawie sposobu postępowania z aktami spraw sądownoadministracyjnych w wojewódzkich sądach administracyjnych i Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 89, poz. 505).

<sup>40</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2011 r. w sprawie nadawania, przyjmowania, przewożenia, wydawania i ochrony materiałów zawierających informacje niejawne (Dz. U. Nr 271, poz. 1603; zwane dalej „rozp. w sprawie nadawania materiałów”) określa: tryb i sposób nadawania, przyjmowania, przewożenia, wydawania i ochrony dokumentów, sposób postępowania nadawców przesyłek zawierających informacje niejawne oraz wymogi, jakie muszą spełniać te przesyłki, sposób postępowania podmiotów, które wykonują zadania przewoźników tych dokumentów, z przesyłkami zawierającymi informacje niejawne, sposób dokumentowania przyjmowania przez przewoźników przesyłek oraz ich wydawania adresatom, wraz z załącznikami w postaci wzorów niezbędnych formularzy, warunki ochrony i sposoby zabezpieczenia przesyłek przez przewoźnika oraz warunki, jakie muszą spełniać wykorzystywane przez niego środki transportu i uczestniczące w konwojach osoby, sposób postępowania w przypadku zaistnienia nieprzewidzianych okoliczności, mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo przesyłki oraz warunki przewożenia materiałów poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

nych przypadkach prezes wojewódzkiego sądu administracyjnego (Prezes NSA) może zlecić przewiezienie materiału o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” przedsiębiorcy uprawnionemu do wykonywania działalności pocztowej i przedsiębiorcy uprawnionemu do wykonywania działalności w zakresie ochrony osób i mienia [§ 3 ust. 2 rozp. w sprawie nadawania materiałów]. Dokument może być przekazywany także bez pośrednictwa przewoźnika, jeżeli jest zabezpieczony przed zniszczeniem oraz dostępem osób nieuprawnionych, a przewóz dokonywany jest przez nadawcę lub adresata [§ 5 rozp. w sprawie nadawania materiałów]. Nadawca przekazuje przewoźnikowi dokument w postaci przesyłki listowej lub paczki, zaadresowanej, zabezpieczonej, opakowanej i oznaczonej [§ 6 rozp. w sprawie nadawania materiałów].

## 7. WNIOSKI

1. Podsumowując powyższe, należałoby stwierdzić, że funkcjonujący w polskich sądach administracyjnych system ochrony obiegu dokumentów jest bardzo złożony, a jego kompleksowość i szczegółowość zapewnia taką ochronę.
2. Gwarancję bezpieczeństwa daje nie tylko klasyfikowanie dokumentów, przeprowadzanie postępowania sprawdzającego, które ma wykazać, że osoba domagająca się dostępu do dokumentów o określonej klauzuli tajności, daje rękojmię zachowania tajemnicy o ich treści. Gwarancję daje też uzyskanie przez nią poświadczenia bezpieczeństwa i odbycie szkolenia, oraz pionowa struktura organizacyjna organów kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych i stosowane środki bezpieczeństwa fizycznego, w tym m.in. wyznaczanie stref ochronnych i tworzenie kancelarii tajnej.
3. Nie bez znaczenia są również sformalizowane procedury przetwarzania dokumentów oraz konieczność spełnienia przez przewoźników wymagań w zakresie ochrony informacji niejawnych.
4. Jedyne zastrzeżenie może budzić wyłączenie z postępowania sprawdzającego sędziów wojewódzkich sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz asesorów sądowych. W trakcie postępowania sprawdzającego uzyskuje się bowiem informacje dotyczące m.in. wyjazdów za granicę, kontaktów z obywatelami innych państw, zagranicznymi służbami specjalnymi, obcymi instytucjami aparatu ścigania, grupami zorganizowanej przestępczości, czy obcymi władzami, które mają stanowić podstawę do stwierdzenia, czy dana osoba daje rękojmię zachowania tajemnicy. Dawanie rękojmi to zasadniczy warunek uzyskania dostępu do dokumentów o określonej klauzuli tajności, więc przeprowadzenie postępowania, które ma dać odpowiedź, czy osoba ubiegająca się o dostęp do tych dokumentów taką rękojmię daje, nie powinno być uzależnione od tego, jakie stanowisko zajmuje.

## Literatura:

- [1.] Adamiak, B., Borkowski, J.: *Metodyka pracy sędziego w sprawach administracyjnych*. Warszawa: Wolters Kluwer 2015.

- [2.] Garlicki, L.: *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: Liber 2004.
- [3.] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, B. Adamiak, J. Borkowski (red.), Warszawa 2005.
- [4.] Knysiak-Molczyk, H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym*. Warszawa: LexisNexis 2013.
- [5.] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś (red.). Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
- [6.] *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska (red.). Warszawa: Wolters Kluwer 2008.

**dr Katarzyna Grott**

Uniwersytet Wrocławski

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii (Katedra Kryminologii i Nauk o Bezpieczeństwie)

ul. Uniwersytecka 22/26, 50-145 Wrocław

katarzyna.grott@gmail.com

**prof. dr hab. Maciej Szostak**

Politechnika Opolska

Wydział Ekonomii i Zarządzania

Katedra Własności Intelektualnej, Prawa Administracyjnego i Europejskiego

ul. Luboszycka 7 45-036 Opole

m.szostak@po.opole.pl

Małgorzata MAGDZIARCZYK

## PODMIOTY WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

**Streszczenie:** Zagadnieniem niniejszego opracowania jest krąg podmiotów uprawnionych do korzystania z zagwarantowanej Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. wolności działalności gospodarczej. Jako że wolność ta, obok roli jednego z trzech głównych założeń ustroju gospodarczego państwa – społecznej gospodarki rynkowej, pełni również funkcję jednej z podstawowych, konstytucyjnie chronionych, wolności człowieka i obywatela, której to wolności przypisuje się nadto cechy prawa podmiotowego, nieprzerwanie toczy się dyskusja nad podmiotami uprawnionymi do określania się mianem jej adresatów.

**Słowa kluczowe:** wolność działalności gospodarczej, prawo gospodarcze, Trybunał Konstytucyjny

### ENTITIES OF THE ECONOMIC FREEDOM

**Summary:** This paper focuses on the group of entities who can exercise the right of freedom of establishment, which is guaranteed by the Constitution of the Republic of Poland of 1997. Since this right acts not only as social market economy right, which is one of the three main pillars of the economic system of the state, but also as one of the fundamental and constitutionally protected freedoms of man and of the citizen, considered to have also features of the subjective right, there is a discussion underway on who is entitled to call themselves recipients of this right.

**Keywords:** economic freedom, economic law, constitutional court

### 1. WSTĘP – OBLCZE WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Ujęcie wolności działalności gospodarczej (dalej: w.d.g.) w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej uchwalonej w dniu 2 kwietnia 1997 r. [Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.: dalej: Konstytucja] jest co najmniej dwuznaczne. Ustrojodawca, z jednej bowiem strony, w zatytułowanym „Rzeczpospolita”, rozdziale I Konstytucji, w art. 20 i art. 22 wyraźnie wskazał na tę wolność jako na zasadę determinującą ustrój gospodarczy państwa, by z kolei w art. 233 ust. 3, znajdującym się w rozdziale XI Konstytucji, noszącym tytuł „Stany nadzwyczajne”, pokazać ją jako jedną z podstawowych wolności człowieka i obywatela, nie wymieniwszy jej jednak wcześniej jako takiej, w zawartym w rozdziale II Konstytucji, katalogu podstawowych wolności i praw człowieka i obywatela.

Przyjmując za cel naszkicowanie kręgu podmiotów w.d.g., w pierwszej kolejności wydaje się wszak oczywistą potrzebą bliższego spojrzenia na istotę

w.d.g., którą to na polskim gruncie określiła doktryna prawa, dostrzegając w tej wolności swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w dowolnie wybranej, lecz dopuszczonej przez przepisy prawa formie organizacyjnej, na zasadzie samodzielności i bez naruszenia interesów publicznych, wskazując jednocześnie, że jest to wolność od ingerencji państwa w obszarze aktywności ekonomicznej człowieka, a także wolność od utrudnień ze strony innych jednostek [Łopatka (red), 1995: 71], [Jakimowicz, 2002: 280; Domańska, 2001: 115; Kuciński, 2003: 84]. Warto przytoczyć tu C. Kosikowskiego [1995: 29], który wyróżnił trzy podstawowe aspekty wolności działalności gospodarczej: ekonomiczny, polityczny i jurydyczny. Z punktu widzenia ekonomii w.d.g. stanowi warunek funkcjonowania gospodarki rynkowej, a jej istotne ograniczenia lub eliminacja oznaczają przejście do systemu reglamentacji działalności gospodarczej, czyniąc z niej przedmiot zarządzania ze strony państwa, wbrew prawom popytu, podaży i konkurencji. Aspekt polityczny pokazuje natomiast istnienie zależności między w.d.g., a wolnością polityczną. Stosunek państwa do gospodarki wyraża wszak ideologię ekonomiczną rządzących, a realizacja funkcji państwa, polegająca na ochronie panowania klasowego wiąże się z powinnością państwa w zakresie ochrony danego typu stosunków gospodarczych, w ramach której to powinności państwo kształtuje granice w.d.g. Z kolei jurydyczna strona w.d.g. wiąże się z jej unormowaniem w systemie danego państwa, wkomponowaniem jej w konstrukcję danego porządku prawnego i wyznaczeniem jej granic. Wolność ta oznacza domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty gospodarcze, o ile i dopóki co innego nie wynika z przepisów ustawowych.

Wpływ na zdefiniowanie w.d.g. w polskiej rzeczywistości miało również orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). Przez dwie dekady obowiązywania Konstytucji TK wielokrotnie pochylał się nad tą wolnością nakreślając obraz jej istoty. Dokonując wykładni w.d.g. TK zaakcentował przede wszystkim, iż wolność ta obejmuje możliwość podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, której zasadniczym celem jest osiągnięcie zysku (z założenia działalność powinna mieć charakter zarobkowy) oraz, że polega ona na możliwości samodzielnego podejmowania decyzji gospodarczych, w tym wyboru rodzaju (przedmiotu) działalności i wyboru prawnych form jej realizacji [wyroki TK z: 26 kwietnia 1999 r., K.33/98, OTK Z.U. 1999/4/71: 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK Z.U. 2001/4/82: 29 kwietnia 2003 r., SK. 24/02, OTK Z.U. 2003/4A/33].

Na kanwie orzecznictwa TK ugruntował się nadto pogląd, że wyrażona w art. 20 Konstytucji w.d.g. stanowi podstawę do konstruowania konstytucyjnego prawa podmiotowego przysługującego jednostce [wyroki TK z: 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, OTK 2001, Nr 3, poz. 56: 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33: 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 30]. TK wskazał, że Ustrojodawca upatrywał w w.d.g. warunek pomyślnego bytu obywateli, narodu i państwa, a tym samym potraktował tę wolność jako deter-

minantę skutecznej realizacji innych podstawowych praw i wolności [wyrok TK z 24 lipca 2000 r., SK 26/99, OTK 2000, Nr 5, poz. 151]. Tym samym, TK uznał, że w.d.g. może stanowić podstawę uprawnień jednostki wobec państwa i organów władzy publicznej, które to uprawnienia winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej [wyroki TK z: 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33; 6 grudnia 2006 r., SK 25/05, OTK 2006, Nr 11A, poz. 169]. Co więcej, w w.d.g. TK dojrzał wolność stanowiącą jeden z fundamentalnych przejawów ogólnej wolności jednostki [wyrok TK z 21 listopada 2005 r., P 10/03, OTK-A 2005, Nr 10, poz. 116], wolność będącą istotnym składnikiem konstytucyjnie gwarantowanego statusu jednostki.

Wydaje się tu niezbędne wyjaśnienie, iż w doktrynie prawa konstytucyjnego wolności i prawa konstytucyjne, które uznaje się za prawa podmiotowe, dookreśla się przymiotnikiem „publiczne”. Uzasadnieniem dla owego „dookreślenia” jest to, że chodzi tu o prawa, które wyznaczają pozycję jednostki nie w stosunku do innej jednostki, ale względem państwa. O publicznym prawie podmiotowym M. Kulesza, pisze, iż stanowi ono korelat określonego prawnie (przepisami prawa powszechnie obowiązującego) obowiązku administracji - jest to możliwość żądania od administracji określonego zachowania się, przy ustalonym stanie faktycznym [Kulesza 1989: 123]. Z kolei według J. Bocia i A. Błasia publiczne prawo podmiotowe oznacza taką sytuację prawną obywatela (jednostki zbiorowej), w obrębie której obywatel ten (jednostka zbiorowa), opierając się na chroniących jego interesy prawne normach prawnych może skutecznie żądać czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo coś zdziałać [Boć, Błaś 1997: 469].

## 2. ADRESACI WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

O ile w.d.g. jako konstytucyjna zasada ustrojowa wyznacza określony kierunek dla ustroju gospodarczego państwa, gwarantując trzymanie kursu na gospodarkę opartą na zasadach właściwych dla kapitalizmu, to postrzeganie jej jako konstytucyjnej wolności człowieka i obywatela – wolności będącej traktowaną jako publiczne prawo podmiotowe, przekłada się na krąg podmiotów do których jest ona adresowana. Zakreślenie owego kręgu adresatów w.d.g., choć wydaje się niezbyt skomplikowanym zadaniem, to jednak od lat rozpala liczne dyskusje. Trudność ta nie ogranicza się bowiem jedynie do wskazania podmiotów, które mogą korzystać z tej wolności, ale także do określenia podstawy na jakiej to czynią i do odpowiedzi na pytanie, czy korzystają z niej w równym stopniu. Problematyka owa niejednokrotnie była przedmiotem rozważań TK, który zgodnie z przeważającym w doktrynie stanowiskiem zważył, iż patrząc na w.d.g. pod kątem podmiotowym, błędnym byłoby przyjęcie, iż obejmuje ona w jednakowym stopniu wszystkie podmioty, które faktycznie zajmują się prowadzeniem działalności gospodarczej. Ustrojodawca używając w art. 20 i art. 22 Konstytucji zwrotu „wolność działalności gospodarczej” chciał wszak, w ocenie TK, podkreślić, iż chodzi tu o „działalność jednostek (osób fizycznych) oraz instytucji „niepaństwowych” (niepublicznych), które mają prawo samodzielnego

decydowania o udziale w życiu gospodarczym, zakresie i formach tego udziału, w tym możliwie swobodnego podejmowania różnych działań faktycznych i prawnych, mieszczących się w ramach prowadzenia działalności gospodarczej” [Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K. 19/00, OTK Z.U. 2001/4/82]. TK przyjął tym samym, pogląd, że katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z wolności działalności gospodarczej tworzą jedynie osoby fizyczne i inne podmioty korzystające z praw i wolności przysługujących człowiekowi i obywatelowi, z zastrzeżeniem, że muszą się one opierać na kapitale prywatnym (tzw. „sektor prywatny”) [wyroki TK z: 24 lutego 1999 r., SK 4/98, OTK 1999, Nr 2, poz. 24: 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82: 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, Nr 6, poz. 104: 8 czerwca 2011 r., K 3/09, OTK-A 2011, Nr 5, poz. 39: 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 82]. Zdaniem TK nie ma bowiem racjonalnego uzasadnienia dla zróżnicowania standardów ochrony konstytucyjnej pewnych kategorii podmiotów jedynie z uwagi na ich konstrukcję prawną [wyrok TK z 24 kwietnia 2002 r., P 5/01, OTK-A 2002, Nr 3, poz. 28]. Jednocześnie TK odmówił możliwości bycia podmiotem w.d.g. państwu oraz innym instytucjom publicznym - tj. tzw. „sektorowi publicznemu”. Bezpośredni udział lub pośredni wpływ państwa i podmiotów „sektora publicznego” na gospodarkę nie jest, co prawda, w opinii TK, całkowicie wykluczony, to jednak ich działalność podlegać musi innemu reżimowi pod względem konstytucyjnym niż działalność podmiotów prywatnych, a jakiegokolwiek prowadzenie działalności gospodarczej przez państwo i inne podmioty „sektora publicznego” powinno być traktowane w charakterze wyjątku i nie może doszukiwać się swojej podstawy w art. 20 i 22 Konstytucji. W ocenie TK, działalność państwa i innych podmiotów „sektora publicznego” może jedynie służyć zabezpieczeniu społecznego charakteru gospodarki narodowej i zrównoważonemu rozwojowi, nie może ona natomiast naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Identyczne założenia TK odniósł także do działalności gospodarczej samorządu terytorialnego, który jest niewątpliwie instytucją prawa publicznego [Wyrok TK z 7 maja 2001 r., K. 19/00 OTK Z.U. 2001/4/82].

Stanowisko w zakresie wykluczenia państwa i innych podmiotów „sektora publicznego” z kręgu podmiotów wolności działalności gospodarczej TK uzasadnił przede wszystkim niemożliwością użycia formuły wolnościowej do wymienionych typów podmiotów. Państwo może być jedynie podmiotem zobowiązanym do poszanowania uprawnień jednostek i innych podmiotów spoza „sektora publicznego”, niedopuszczalne jest natomiast, by było ono, na podstawie Konstytucji, zobowiązane wobec samego siebie, ani też wobec swoich jednostek organizacyjnych. TK nie znalazł powodu do wywodzenia z konstytucyjnej zasady w.d.g. jakichkolwiek uprawnień dla podmiotów „sektora publicznego” wobec samego państwa, w tym także roszczeń o zaniechanie ingerencji. Warto zauważyć, iż z pomocą w umocnieniu tego stanowiska przyszła TK wykładnia systemowa przepisów Konstytucji,

albowiem w jej świetle sprzężenie wolności działalności gospodarczej z własnością prywatną w art. 20 Konstytucji przesądza o tym, że konstytucyjną gwarancją wynikającą z art. 22 Konstytucji objęta jest działalność gospodarcza, dla której materialną podstawą jest szeroko pojęta własność prywatna, nie jest natomiast objęta nią działalność prowadzona przez państwo i różne inne podmioty „sektora publicznego” z wykorzystaniem majątku Skarbu Państwa, podmiotów „sektora prywatnego” lub mienia należącego do samorządu terytorialnego.

Jak już zostało nadmienione, idea TK na wyłączenie z grona adresatów w.d.g. państwa i podmiotów „sektora publicznego” licuje z poglądem dominującym w doktrynie przedmiotu, gdzie podkreśla się, iż działalność gospodarcza państwa jest „ciałem obcym” w systemie gospodarki rynkowej. Zadania państwa jako politycznej organizacji społeczeństwa nie obejmują wszak prowadzenia we własnym imieniu i na własny rachunek „zarobkowej” działalności gospodarczej, w związku z czym powinna ona być uznawana za dopuszczalną tylko w przypadkach wyjątkowych, a mianowicie wówczas, gdy określone potrzeby społeczeństwa nie mogą być zaspokajane siłami gospodarki prywatnej. Państwo podejmując działalność gospodarczą dysponuje przecież niejako z natury rzeczami określonymi przywilejami, co narusza zasady wolnej konkurencji i równych szans. W doktrynie podniesiono również, że nie jest możliwe konstruowanie praw podmiotowych przysługujących państwu względem samego siebie [Walaśzek-Pyziół 1994: 21].

Zaakcentowania wymaga, iż rozpatrując zagadnienie podmiotów w.d.g. TK zwrócił uwagę na istnienie nierówności w statusie bycia podmiotem wolności działalności gospodarczej. Uznał on, że o ile, dla osoby fizycznej możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jest całkowicie wolna i z wyjątkiem konieczności spełnienia ustawowych warunków odnoszących się do wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie jest uzależniona od dodatkowych zezwoleń ustawodawcy, to w przypadku innych podmiotów „sektora prywatnego”, o tym, czy dana ich kategoria może prowadzić działalność gospodarczą, decyduje wola ustawodawcy. Ustawodawca kreując katalog rodzajów podmiotów - form organizacyjnych - „sektora prywatnego” ma równocześnie moc decydowania o tym, które z nich będą uprawnione do powadzenia działalności gospodarczej [Jakimowicz 2002: 283]. Innymi słowy, o ile w.d.g. przysługuje osobom fizycznym co do zasady zawsze w jednakowym – pełnym zakresie, to o sytuacji innych podmiotów prywatnych, w tym względzie decydują przepisy ustawodawstwa zwykłego, określające dopuszczalny przedmiot działania podmiotów prywatnych danego rodzaju [Walaśzek-Pyziół 1994: 20].

Definiując podmioty w.d.g. TK wziął pod uwagę kryterium własności – prywatna czy publiczna, z kolei doktryna przedmiotu wyszła w swoich rozważaniach na ten temat od podmiotowego charakteru w.d.g. Patrząc więc na w.d.g. przez pryzmat prawa podmiotowego, za podmioty tej wolności należało uznać jedynie osoby fizyczne. Z samej bowiem natury takiego „wolnościowego prawa podmiotowego” wynika, że jego podmiotem może być tylko i wyłącznie czło-

wiek. Aczkolwiek, jednocześnie doktryna znalazła uzasadnienie dla korzystania z wolności działalności gospodarczej przez inne niż osoby fizyczne podmioty „sektora prywatnego” przyjmując, że stanowią one formę organizacyjną dla realizacji działań osób fizycznych [Pawłowicz 1994: 60]. A Walaszek-Pyziół pisze, iż: „osoby fizyczne mają możliwość realizowania omawianego prawa (wolności działalności gospodarczej - przypis M.M.) zarówno indywidualnie, jak i w sposób kolektywny. Mówiąc inaczej, prawo do swobodnego podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej obejmuje również uprawnienie do zrzeszania się dwóch lub więcej osób w celu wspólnego prowadzenia działalności gospodarczej. W grę wchodzi tu wspólna działalność na podstawie stosownej umowy (np. spółka cywilna), jak również tworzenie przewidzianych przez prawo osób prawnych, których przedmiotem działania jest prowadzenie działalności gospodarczej (spółki kapitałowe, spółdzielnie, itp.), a także decydowanie o członkostwie w tego rodzaju osobach (w charakterze wspólnika, akcjonariusza itp.). Możliwość podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej wspólnie z innymi osobami wynika z prawa podmiotowego przysługującego każdej osobie fizycznej z osobna” [Walaszek-Pyziół 1994: 19].

Rzadko, co prawda, ale także, można spotkać się w doktrynie przedmiotu, z poglądem, według którego grono równouprawnionych podmiotów w.d.g. powinny tworzyć osoby fizyczne, inne podmioty „sektora prywatnego”, a także państwo i inne podmioty „sektora publicznego”. Zwolennicy tej tezy nie kierują się ani kryterium własności prywatnej, ani przesłanką właściwą dla praw podmiotowych. Stanowisko to nie jest obce C. Kosikowskiemu, który argumentuje je poprzez wskazanie, iż w stosunku do przedsiębiorców publicznych ustawodawca stawia takie same wymagania i warunki podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej jak w odniesieniu do przedsiębiorców prywatnych. Wskazuje on nadto, że: „Konstytucja RP nakazuje wszystkich przedsiębiorców traktować równo, chociaż nie zawsze jednakowo ze względu na ich właściwości naturalne (np. inne z natury rzeczy cechy osoby fizycznej i osoby prawnej, inne cele przedsiębiorców prywatnych i przedsiębiorców publicznych) [Kosikowski 2005: 42].

Ważąc na wyżej zaakcentowany pogląd, nie można nie podnieść, że i TK w wielu swoich orzeczeniach przyznał, w odniesieniu do w.d.g., równe prawa przedsiębiorcom publicznym, a w tym przedsiębiorcom państwowym [wyrok TK z 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, Nr 3, poz. 30], aczkolwiek jednocześnie zastrzegł, że działalność państwa nie może naruszać fundamentalnej dla gospodarki rynkowej zasady swobodnej konkurencji, co polega w szczególności na zakazie preferencji dla podmiotów państwowych. Zasada społecznej gospodarki rynkowej, w ocenie Trybunału, wymaga bowiem aby państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego działały w formach i na zasadach rynkowych. Kooperacja podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi w życiu gospodarczym, jeśli jest już dopuszczona przez państwo, to powinna odbywać się w formach właściwych dla prawa prywatnego, z przestrzeganiem zasad ustanowionych dla

analogicznej kooperacji podmiotów prywatnych [wyroki TK z: 7 maja 2001 r., K 19/00, TK 2001, Nr 4, poz. 82; 9 stycznia 2007 r., P 5/05, OTK-A 2007, Nr 1, poz. 1; 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82; 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31; 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, Nr 11, poz. 116; 18 lipca 2012 r., K 14/12, OTK-A 2012, Nr 7, poz. 82]. Ochroną konstytucyjną nie jest objęta działalność państwa, państwowych osób prawnych lub instytucji publicznych wykorzystujących mienie Skarbu Państwa tak postanowienia TK z: 20 grudnia 2007 r., SK 67/05, OTK-A 2007, Nr 11, poz. 168; 8 kwietnia 2008 r., SK 80/06, OTK-A 2008, Nr 3, poz. 51; 6 kwietnia 2011 r., SK 21/07, OTK-A 2011, Nr 3, poz. 28].

### 3. PODSUMOWANIE

Niewątpliwie właściwym wydaje się pogląd postrzegania w.d.g. przede wszystkim jako jednej z podstawowych wolności człowieka i obywatela. Oznacza to zatem, iż krąg podmiotów tejże wolności należy ograniczyć jedynie do osób fizycznych, cechujących się przyrodzoną i niezbywalną godnością człowieka, będącą źródłem wolności i praw człowieka i obywatela.

Trudno jednak nie dostrzec, iż z wolności działalności gospodarczej korzystają nie tylko osoby fizyczne, ale i również inne podmioty i to zarówno te z „sektora prywatnego” jaki i „sektora publicznego”. Być może nie idealnym, ale i nie najgorszym rozwiązaniem byłoby zatem odróżnienie od bezpośrednich adresatów w.d.g., podmiotów, które jedynie korzystają z tej wolności – „korzystających”, bądź inaczej mówiąc – „adresatów” przyzwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej.

W odniesieniu do innych niż osoby fizyczne podmiotów prywatnych rozsądnym jest przyjęcie założenia, iż niejako uzyskują one prawo do korzystania z w.d.g. z racji tego, że stanowią formę organizacyjną dla realizacji działań gospodarczych osób fizycznych. Z kolei w odniesieniu do państwa i podmiotów „sektora publicznego” rozsądne jest uznanie, że co prawda mogą one podejmować działalność gospodarczą, ale jedynie wyjątkowo, w sytuacjach gdy znajduje to uzasadnienie w realizacji konkretnych wartości konstytucyjnych. Państwo nie powinno wszak korzystać z w.d.g. w celach zarobkowych. Ani państwa ani innych podmiotów „sektora publicznego” nie można także uznać za formy organizacyjne powołane dla realizacji celów gospodarczych osób fizycznych i tu upatrywać uzasadnienia dla korzystania przez nie z przedmiotowej wolności. Aczkolwiek w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego można spotkać się ze stanowiskiem, że w swej istocie są to wspólnoty zamieszkujących je osób, których interes powinien być traktowany jako wypadkowa interesów indywidualnych.

Konkluzją podjętych rozważań niech będzie myśl, że cechą konstytucyjnej zasady w.d.g. nie jest nakaz równouprawnienia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, lecz zakaz arbitralnego różnicowania ich pozycji. Działalność gospodarcza prowadzona przez jakikolwiek uprawniony podmiot powinna natomiast być chroniona w taki sam sposób.

**Literatura:**

- [1.] Boć, J., Błaś, A.: *Publiczne prawa podmiotowe*. W: *Prawo administracyjne*, J. Boć (red.), Wrocław: Kolonia Limited 1997.
- [2.] Domańska, A.: *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski na tle porównawczym*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2001.
- [3.] Jakimowicz, W.: *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków: Zakamycze 2002
- [4.] Kosikowski, C.: *Konstytucyjna regulacja zasad ustroju społeczno-gospodarczego*. W: *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, A. Łopatka (red.), Warszawa: Agencja Scholar 1995.
- [5.] Kosikowski, C.: *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia w praktyce stosowania Konstytucji RP*. W: *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania konstytucji*, C. Kosikowski (red.), Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2005.
- [6.] Kuciński, J.: *Konstytucyjny ustrój państwowy Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa: Difin 2003
- [7.] *Materiały do nauki prawa administracyjnego*. M. Kulesza (red), Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego 1989.
- [8.] Walaszek-Pyziół, A.: *Swoboda działalności gospodarczej. Studium prawne*, Kraków: Księgarnia Akademicka 1994.

**Źródła prawa**

- [1.] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- [2.] Ustawa z 29.12.1989 r., o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. nr 75, poz. 444, ze zm.

**dr Małgorzata Magdziarczyk**

Politechnika Opolska

Wydział Ekonomii i Zarządzania Katedra Własności Intelektualnej, Prawa Administracyjnego i Europejskiego

ul. Luboszycka 7, 45-036 Opole

kancelaria@magdziarczyk.pl

Filip TERESZKIEWICZ

## **JEDNOLITY RYNEK UNII EUROPEJSKIEJ JAKO IMPULS DLA ROZWOJU UNIJNEGO PRAWA AUTORSKIEGO**

**Streszczenie:** Artykuł analizuje problematykę stopniowej harmonizacji prawa autorskiego i praw pokrewnych, jako efektu funkcjonowania w ramach UE jednolitego rynku. Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, że prawo autorskie i prawa pokrewne, pomimo tego że formalnie przynależą do kompetencji państw członkowskich, ulegają stopniowej harmonizacji w związku z praktycznymi problemami pojawiającymi się na styku prawa własności intelektualnej a swobód jednolitego rynku. W celu weryfikacji przyjętej hipotezy przeanalizowano stanowisko doktryny, orzecznictwo TSUE i unijne akty prawne. W procesie badawczym zastosowano metodę analizy instytucjonalno-prawnej. Praca została podzielona na cztery rozdziały. Wychodząc od przytoczenia podstaw traktatowych unijnego prawa autorskiego autor analizuje orzecznictwo TSUE w tej materii, przyjęte przez instytucje unijne dyrektywy oraz rozporządzenia. W konkluzjach autor stwierdza, że zacieśnianie się współpracy w ramach jednolitego rynku, a szczególnie rozwój jego cyfrowego wymiaru, będzie wymuszał dalszą harmonizację i ujednolicanie prawa autorskiego i praw pokrewnych w ramach UE.

**Słowa kluczowe:** jednolity rynek UE, prawo autorskie, unijne akty prawne.

### **THE EUROPEAN UNION SINGLE MARKET AS AN IMPETUS FOR THE DEVELOPMENT OF EUROPEAN COPYRIGHT LAW**

**Summary:** The paper analyses the gradual harmonisation of European copyright law as an effect of functioning within the European Union's (EU) single market. The author says that, despite that copyright law belongs to member-states competencies, it is harmonised within the EU because of practical difficulties that appear on the field between intellectual property law and single market freedoms. To verify this hypothesis, the author studies copyright literature, statements by the EU Court of Justice (EUCJ), and EU legal acts, analysing them using institutional-law analysis methodology. The paper is divided into four sections: in the first, the author analyses EU treaty laws in conjunction with copyright law. The second is concerned with EUCJ statements about the copyright. The third and the fourth sections are focused on EU copyright legal acts. The author concludes that narrowing of cooperation, and especially development, between member states within the single market, combined with the development of the EU digital single market, would enforce harmonisation and unification of copyright law between member states.

**Keywords:** The EU Single Market, copyright law, EU legal acts.

## 1. WSTĘP

Proces integracji europejskiej na samym początku obejmował niemal wyłącznie kwestie ekonomiczne. Jednak wraz z upływem czasu następował efekt tzw. rozlewania się (*spill-over effects*), którego konsekwencją było zacieśnienie współpracy pomiędzy państwami członkowskimi Wspólnot w coraz to nowych obszarach. W literaturze zjawisko to zostało wielokrotnie opisane i przeanalizowane [w obszarze prawa np. Lange 2007: 255–276; Johnston 2013: 357–394; Ares, Ceka & Kriesi 2017: 1091–1115]. Istotne znaczenie, nie tylko dla gospodarki europejskiej, miał proces tworzenia w ramach Wspólnot Europejskich a następnie Unii Europejskiej (dalej UE), jednolitego rynku opartego na czterech swobodach. Okazało się, że powstanie obszaru ekonomicznego bez granic państwowych wymusiło z czasem na przykład zniesienie kontroli granicznych, zacieśnienie współpracy policyjnej i sądowej, a w ostateczności powstanie w ramach Unii trzeciego filaru, który przekształcił się w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości obejmującą przynależne traktatowo do kompetencji państw członkowskich kwestie szerokokorozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego. Pytanie, które stawia przed sobą niniejsza praca, dotyczy tego czy również w obszarze prawa autorskiego i praw pokrewnych mamy do czynienia ze zbliżonym procesem. Formalnie bowiem obszar prawa prywatnego, w tym kwestie własności, należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich. Niemniej jednak można założyć, że funkcjonowanie jednolitego rynku musiało i musi generować praktyczne problemy na styku krajowych systemów prawnych. Temat ten został poruszony w nielicznych publikacjach, koncentrujących się jednak bardziej na prawie własności intelektualnej, a nie konkretnie prawie autorskim [Keeling 2003; Kosowska 2010; Żakowska-Henzler 2013; Auleytner 2016], albo też na jednolitym rynku cyfrowym [Mazziotti 2014; Jütte 2017]. Ta transgraniczność problemów wymusza na instytucjach unijnych podjęcie działań ukierunkowanych na harmonizację lub ujednoclenie prawa obowiązującego w państwach członkowskich. Przyjęta hipoteza badawcza zakłada, że prawo autorskie i prawa pokrewne, pomimo formalnej przynależności do kompetencji państw członkowskich, w wyniku wyzwań związanych z funkcjonowaniem jednolitego rynku w ramach UE, ulegają stopniowej harmonizacji i tym samym mamy do czynienia z wkraczaniem Unii w obszar prawa własności intelektualnej. W celu weryfikacji tej hipotezy przeanalizowane zostało stanowisko doktryny, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) oraz unijne akty prawne. W procesie badawczym zastosowano metodę analizy instytucjonalno-prawnej.

## 2. PRAWO AUTORSKIE I PRAWA POKREWNE W UNII EUROPEJSKIEJ: PODSTAWY TRAKTATOWE

W doktrynie panuje w zasadzie zgoda co do tego, że nie istnieje generalne, wspólne prawo autorskie UE. Niemniej jednak większość badaczy wskazuje, że prawo unijne ma niezwykle istotne znaczenie dla interpretacji i ustalenia zakresu

obowiązywania prawa autorskiego w państwach członkowskich [Barta, Markiewicz 2017: 285; Sozański 2009: 8; Lucas-Schloetter 2014: 7–22]. Fundamentalne znaczenie ma traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) [Dz. Urz. UE 2010 C 83/01] oraz tworzone na jego podstawie prawo pochodne, w tym przede wszystkim rozporządzenia i dyrektywy. Nie można również pominąć znaczenia działalności orzeczniczej TSUE dla harmonizacji wykładni prawa autorskiego w państwach członkowskich.

Ten wspomniany brak formalnego prawa autorskiego na poziomie Unii ma swoje źródło w art. 345 TFUE, który stanowi, że traktaty nie przesądzają w niczym zasad prawa własności w państwach członkowskich. Regulacja ta stała się podstawą stanowiska, iż wszelkie regulacje dotyczące prawa własności, w tym własności intelektualnej, należą do kompetencji tworzących wspólnotę państw [Miąsik 2012: 349–353]. Pewnym wyłomem w tym podejściu jest Karta praw podstawowych (dalej KPP) [Dz. Urz. UE 2010 C 83/02], bowiem jej art. 17 daje gwarancje poszanowania praw własności, co w myśl ust. 2 tego artykułu odnosi się również od własności intelektualnej. Co więcej, jak zauważają Barta i Markiewicz ustanawiana w KPP zasada, iż korzystanie z własności może podlegać regulacji w zakresie w jakim jest to konieczne ze względu na interes ogólny, będzie miała w przyszłości praktyczne znaczenie dla interpretacji prawa UE w zakresie prawa autorskiego [2017: 287].

Pretekstem do wkroczenia instytucji Unii w obszar własności intelektualnej stał się proces ustanawiania jednolitego rynku w ramach wspólnoty. Art. 114 ust. 1 TFUE (poprzednio art. 95 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, dalej: TWE) [Dz. Urz. UE 2006 C 321/01] daje Parlamentowi Europejskiemu i Radzie kompetencje do ustanawiania w ramach zwykłej procedury prawodawczej środków zbliżających przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Niewątpliwie prawo ochrony własności intelektualnej jest materią mającą istotne znaczenie dla efektywnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, w tym swobody przepływu towarów i usług. Tym samym instytucje unijne, opierając się na regulacjach art. 114 ust. 1 TFUE zaczęły regulować tę materię.

Drugą podstawą prawną dla wkraczania Unii w obszar własności intelektualnej, wprowadzoną jednak dopiero traktatem lizbońskim, jest art. 118 TFUE, który stanowi, że w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą, ustanawiają środki dotyczące tworzenia europejskich tytułów prawnych w celu zapewnienia jednolitej ochrony praw własności intelektualnej w Unii oraz utworzenia scentralizowanych na poziomie Unii systemów zezwoleń, koordynacji i nadzoru. Tym samym zgodnie z tym artykułem organy unijne uprawnione są do ustanawiania środków dotyczących tworzenia unijnych praw własności intelektualnej w celu zapewnienia jednolitej ochrony tychże praw w Unii, o ile mieści się to w ramach ustanawiania lub funkcjonowania rynku wewnętrznego [Laskowska 2016: 45–46]. Regulacja ta jest również istotna

z tego powodu, że według Mika przyznaje prawodawcy unijnemu uprawnienie do stanowienia rozporządzeń, a więc instrumentów ujednolicających badaną materię [2013: 647].

Kolejna regulacja traktatowa odnosząca się do unijnego prawa własności intelektualnej znajduje się w art. 36 TFUE (dawny art. 30 TWE). Stanowi on, że wprowadzony art. 34 i 35 TFUE zakaz ustanowienia ograniczeń ilościowych w handlu pomiędzy państwami członkowskimi nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przywózowych, wywózowych lub tranzytowych, uzasadnionych ochroną własności przemysłowej i handlowej. Jak zauważa Kosowska artykuł ten potwierdza istnienie sprzeczności pomiędzy prawem własności intelektualnej, w tym prawem autorskim, a swobodą przepływu towarów. Rozstrzyga ten konflikt jednak na korzyść tych pierwszych, nadając im tzw. kwalifikowany priorytet [2010: 64]. Regulacja ta daje bowiem państwom członkowskim instrument ochrony szeroko rozumianej własności intelektualnej na swoim terytorium [Barcz 2006: 383]. Jednak jak wskazuje Keeling nie przyznaje państwom członkowskim *carte blanche* do stawiania barier handlowych w ramach jednolitego rynku w imię ochrony własności intelektualnej i z tego powodu była przedmiotem licznych orzeczeń TSUE [2003: 27]. Niemniej art. 36 TFUE jest potwierdzeniem obowiązywania w UE w ramach prawa własności intelektualnej zasady terytorializmu, chociaż ograniczonej przez Trybunał, co zostanie omówione w dalszej części pracy.

Kolejny przepis dotyczący prawa własności intelektualnej znajduje się w art. 207 TFUE, który reguluje wspólną politykę handlową, a więc zewnętrzny wymiar jednolitego rynku UE. Stanowi on, że polityka ta jest oparta na jednolitych zasadach, w szczególności w odniesieniu do handlowych aspektów własności intelektualnej. Tym samym Unia Europejska ma prawo zawierać umowy międzynarodowe, jeżeli dotyczą one handlowego aspektu własności intelektualnej. Tym samym potwierdzone zostało w tym przepisie, że prawo własności intelektualnej wyłączone zostaje z kompetencji państw członkowskich w sytuacji, kiedy dotyczy ono jednolitego rynku, w tym przypadku jego zewnętrznego wymiaru.

Tak więc analiza regulacji traktatowych pokazuje, że pomimo tego, że obszar prawa autorskiego należy do kompetencji państw członkowskich, to Unia może wkraczać w tę materię wtedy gdy może to wpłynąć na funkcjonowanie jednolitego rynku, czy to w jego wymiarze wewnętrznym czy zewnętrznym. Wszystkie przytoczone normy kompetencyjne (art. 36, 114, 118 oraz 207 TFUE) odnoszą się bowiem wprost do tego pojęcia. Jednak wtedy instytucje unijne muszą przestrzegać fundamentalnych dla wspólnoty zasad, tj. zasady pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie z nimi prawodawca unijny uprawniony jest do stanowienia aktów prawnych regulujących prawo własności intelektualnej, o ile uzasadnia to osiągnięcie celów unijnych oraz o ile interwencja taka wynika z konieczności harmonizacji lub ujednoczenia określonej dziedziny za pomocą norm unijnych.

Pytanie, które bardzo szybko pojawiło się zarówno w doktrynie, jak i postawione zostało przed TSUE dotyczyło tego, czy pojawiające się w traktacie odniesienia do prawa własności intelektualnej mają również wpływ na prawo autorskie i prawa pokrewne [Auleytner 2009: 406]. Oczywiście jest, że prawo autorskie i prawa pokrewne wchodzą w zakresie prawa własności intelektualnej, niemniej jednak brak literalnego odniesienia do tego pierwszego w traktatach rodził pewne wątpliwości. TSUE w swoich orzeczeniach (C 55 i 57/80) dopuścił kompetencję prawa unijnego w obszarze prawa autorskiego, wskazując na to, że nie ma podstaw do różnicowania jego i innych praw własności przemysłowej [Auleytner 2016: 10–11]. Co więcej, jak zauważyła Auleytner, Trybunał w swoich orzeczeniach posługuje się często pojęciem „własność intelektualna” w odniesieniu do utworów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi, a rzadziej w odniesieniu do innych przejawów własności intelektualnej [2016: 14]. Z kolei Komisja Europejska dopiero w ramach interpretacji dyrektywy 2004/48/WE wyraziła pogląd, że w skład pojęcia prawa własności intelektualnej wchodzą również prawo autorskie i prawa pokrewne [Laskowska 2016: 48]. Tym samym pomimo tego, że w traktatach literalnie nie wspomina się o prawie autorskim, to jednak regulacje dotyczące handlowych aspektów własności intelektualnej w obszarze jednolitego rynku odnoszą się również do niego.

Podsumowując powyższe rozważania należy zauważyć, że chociaż formalnie obszar prawa autorskiego należy do wyłączonych kompetencji państw członkowskich, to jednak instytucje Unii Europejskiej wchodzą w tę materię wykorzystując możliwości jakie stwarzają traktaty oraz dążenie państw członkowskich do ustanowienia efektywnego jednolitego rynku. W ramach tych działań wyraźnie wyodrębniają się trzy nurty: jednym z nich jest orzecznictwo TSUE wkraczające w obszar prawa autorskiego; drugim jest próba zharmonizowania prawodawstwa krajowego w tych obszarach, gdzie ochrona własności intelektualnej, w tym prawa autorskiego, ma znaczenie dla jednolitego rynku; w trzecim zaś można zaobserwować tendencję do ujednoczenia pewnych obszarów prawa autorskiego za pomocą rozporządzeń<sup>41</sup>.

### **3. ZASADY JEDNOLITEGO RYNKU W ORZECZNICTWIE TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ JAKO PODSTAWA ZBLIŻANIA PRAWA AUTORSKIEGO I PRAW POKREWNYCH W RAMACH UNII EUROPEJSKIEJ**

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest jedną z instytucji unijnych mających istotne znaczenie dla rozwoju prawa autorskiego na poziomie wspólnotowym. W swojej działalności orzeczniczej dokonuje on wykładni zarówno prawa pierwotnego, jak i pochodnego, wyprowadzając z obowiązujących aktów

---

<sup>41</sup> W doktrynie dychotomizuje się je uznając, że orzecznictwo TSUE ma charakter łagodny, a działalność legislacyjna radykalny [Zob. Kosowska 2010: 62; Keeling 2003: 24].

prawnych istotne dla badanej materii zasady [Jaśkowski 2016: 194–197; Wyrozumka 2010]. Jego działalność jest niezwykle istotna, bowiem pozwoliła na przeniesienie zasad obowiązujących w ramach jednolitego rynku na wykonywanie praw ochronnych z tytułu prawa autorskiego i praw pokrewnych w ramach transgranicznej działalności gospodarczej. Inną rolę w ramach interpretacji prawa wtórnego wskazała Laskowska. Słusznie zauważyła ona, że konieczność formułowania postanowień unijnych aktów prawnych w taki sposób, aby możliwe było ich obowiązywanie lub implementowanie do różnych systemów prawnych, wymusza stosowanie głównie wykładni systemowo-funkcjonalnej w odniesieniu do prawa wtórnego regulującego prawo autorskie. To z kolei czyni TSUE instytucją odpowiedzialną za interpretację i określanie zakresu normatywnego poszczególnych postanowień dyrektyw [2016: 52].

Jak to już zostało wspomniane ochrona praw autorskich w ramach UE oparta jest na zasadzie terytorializmu, co oznacza że kompetencje w tym obszarze przynależą przede wszystkim państwom członkowskim [Paczuski 2005: 289]. Konsekwencją tego są istniejące rozbieżności występujące w poziomie ochrony praw autorskich występujące pomiędzy krajami. To zaś stanowić może zagrożenie dla efektywnego funkcjonowania jednolitego rynku. Z tego też względu Trybunał na podstawie rozpoznawanych spraw sformułował kilka zasad ogólnych dotyczących praw autorskich.

Przede wszystkim przy wykonywaniu praw ochronnych z tytułu prawa autorskiego lub praw pokrewnych w ramach jednolitego rynku obowiązuje zasada niedyskryminacji [Sappa 2014: 23–37]. Jej podstawą jest art. 18 TFUE (dawny art. 12 TWE) który zabrania jakakolwiek formy nierównego traktowania ze względu na przynależność państwową. Zasada ta stanowiła podstawę rozstrzygnięcia TSUE w sprawie *Phil Collins v. IMTRAT Handels GmbH* z 1993 r. [C-92/92], w którym przyjęto, że zakres działania TFUE (dawniej TWE) obejmuje prawa autorskie i prawa pokrewne. Trybunał orzekł, że przepisy krajowe, które pozbawiają autorów lub artystów wykonawców praw przyznanych własnym obywatelom, pozwalających im zakazywać rozpowszechniania nagrań wyprodukowanych w kraju bez zezwolenia (gdzie samo wykonanie miało miejsce poza granicami), naruszają zakaz dyskryminacji. Tym samym w myśl orzeczenia TSUE można powoływać się na art. 18 TFUE występując przed sądem krajowym, aby domagać się zapewnienia ochrony zastrzeżonej dla obywateli danego kraju.

Drugą niezwykle ważną zasadą obowiązującą przy wykonywaniu praw ochronnych z tytułu prawa autorskiego i praw pokrewnych na jednolitym rynku jest wyrażona w art. 34–36 TFUE (dawniej 28–30 TWE) zasada swobodnego przepływu towarów. Ma ona istotne konsekwencje dla omawianego zagadnienia, bowiem zakres swobody przepływu towarów obejmuje także dobra chronione prawem autorskim i prawem pokrewnym [Ubertazzi 2014: 38–51]. Tym samym nie można zakazywać sprzedaży w kraju członkowskim utworu legalnie wprowadzonego na rynek w innym kraju członkowskim, jedynie na tej podstawie, że pierwotna dystrybucja nastąpiła gdzie indziej. Niemniej

istniała obawa przed zbyt restrykcyjnym podporządkowaniem reguł prawa autorskiego zdefiniowanej w art. 34 TFUE (dawniej 28 TWE) zasadzie swobody przepływu towarów, co mogłoby prowadzić do marginalizacji krajowych systemów ochrony prawa autorskiego. Stało się to powodem ujęcia własności przemysłowej w katalogu przesłanek umożliwiających wprowadzenie na podstawie wspomnianego już art. 36 TFUE ograniczeń w przepływie towarów. Tym samym dopuszczalne jest zakazywanie rozpowszechniania utrwalonych na nośnikach utworów w kraju, w którym ochrona na dany utwór nie wygasła, w przypadku gdy zostały one importowane z kraju, w którym ta ochrona ustała [Barta & Markiewicz 2007: 174–176]. Orzeczenia TSUE w zakresie stosowania zasady swobody przepływu towarów w odniesienia do utworów objętych ochroną prawa autorskiego dotyczą przede wszystkim rozróżnienia pomiędzy samym istnieniem prawa autorskiego, a jego wykonywaniem. W sprawie *Deutsche Grammophon* orzekł on, że tylko wykonywanie praw autorskich może zostać uznane za zabronione na mocy art. 34 TFUE (dawniej 28 TWE), jak i wyłącznie przy ich wykonywaniu państwo może powołać się na wyjątek z art. 36 TFUE (dawniej 30 TWE). Uzasadził to tym, że traktaty nie obejmują kwestii związanych z samym istnieniem prawa własności intelektualnej (a więc również prawa autorskiego), gdyż te wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji państw członkowskich przyznających taką ochronę [C-78/70].

Niemniej jednak w obliczu braku szerokiej harmonizacji Trybunał w dwóch sprawach zaakceptował naruszenie swobody przepływu towarów, co wynikało z istnienia różnic pomiędzy systemami prawa autorskiego w państwach członkowskich. W sprawie *Christiansen* Trybunał orzekł, że możliwe jest zabronienie wynajmu w jednym państwie członkowskim utrwalonych na nośniku utworów wprowadzonych do obrotu w innym państwie członkowskim, nawet jeżeli w tym pierwszym zezwala na to prawo krajowe [C 158/86]. W tym przypadku według Trybunału mamy do czynienia z odmiennymi polami eksploatacji i jedynie właściciel praw autorskich ma prawo decydować o możliwości wprowadzania na nie utworu, nawet jeżeli w innym państwie członkowskim nie jest to wymagane. Z kolei w sprawie *Patricia* Trybunał orzekł, że swoboda przepływu towarów nie obowiązuje w przypadku, kiedy próbuje się wprowadzić na rynek utrwalony utwór objęty prawem ochronnym importując go z kraju, w którym ten okres ochronny minął [Case 341/87; Seville 2009: 38].

W obszarze praw autorskich swój zakres zastosowania ma również swoboda przepływu usług obowiązująca w ramach jednolitego rynku (art. 56–57 TFUE; dawniej art. 49–50 TWE). W oparciu o nią TSUE uznał, że należy stosować przepisy traktatowe o świadczeniu usług w odniesieniu do nadawania w drodze transmisji przewodowej lub bezprzewodowej utworu audiowizualnego pomiędzy krajami członkowskimi. W jego ocenie dystrybutor filmu dysponujący prawem wyłącznym do jego rozpowszechniania na terytorium państwa członkowskiego może sprzeciwić się temu, aby spółki telewizji kablowej reemitowały ten film bez jego zgody w jednym z krajów członkowskich, jeśli jest on emitowany

w innym państwie członkowskim za zgodą uprawnionego [Barta, Markiewicz 2007: 283–284].

Kolejną istotną zasadą, która została przeniesiona przez Trybunał na obszar jednolitego rynku jest zasada wyczerpania prawa. Jest ona ważna przede wszystkim dlatego, że pozwala w praktyce realizować swobodę przepływu towarów i usług w ramach jednolitego rynku UE. Zasada ta oznacza, że posiadacz praw chronionych nie może powoływać się na prawo krajowe i wyjątek z art. 36 TFUE, jeżeli towary objęte prawem własności intelektualnej zostały przez niego wprowadzone na rynek jednego z państw członkowskich oraz państw należących do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (dalej: EOG) [Świerczyzna 2017:160]. Konstrukcja ta prowadzi do wyczerpania prawa ochronnego z tytułu prawa autorskiego na całym terytorium EOG po legalnym wprowadzeniu utworu do obrotu w którymkolwiek państwie. Konsekwencją tego prawa jest możliwość nieograniczonego obrotu egzemplarzami utworów wewnątrz EOG. Zasada wyczerpania prawa po raz pierwszy pojawiła się w orzecznictwie Trybunału w sprawie *Centrafarm* [C 15/74].

Zasady tej dotyczą również dwa inne orzeczenia TSUE: w połączonych sprawach *Musik-Vertrieb Membran* [C 55/80 i 57/80] oraz w sprawie *Dansk* [C 58/80]. Trybunał stwierdził w nich, że prawa wyłączone z zakresu własności przemysłowej i handlowej przyznane przez ustawodawstwa krajowe ulegają wyczerpaniu wtedy, gdy towar zostaje legalnie wprowadzony do obrotu w innym państwie członkowskim przez uprawniony podmiot lub za jego zgodą. Ponadto Trybunał w orzeczeniu w sprawie *EMI Elektrola* [C 341/87] podkreślił, że dla zaistnienia efektu wyczerpania prawa na terytorium Unii niezbędne jest, aby egzemplarz został wprowadzony do obrotu przez samego uprawnionego lub za jego zgodą. W myśl tego wyroku nie wystarczy wprowadzenie do obrotu, które jest legalne ze względu na wygaśnięcie w danym państwie ochrony [Szczotka 2013: 44]. Z kolei w sprawie *Laserdisken* [C 479/04] Trybunał Sprawiedliwości postanowił o zakazie ustanawiania przez państwa członkowskie zasady wyczerpania prawa w stosunku do egzemplarzy utworów, które zostały wprowadzone do obrotu poza terytorium EOG [Doniec 2016: 41].

Istotne jest również orzeczenie w sprawie *Oracle* w którym stwierdził, że „prawo do rozpowszechniania kopii programu komputerowego zostaje wyczerpane, jeśli podmiot praw autorskich, który zezwolił, choćby i nieodpłatnie, na pobranie tej kopii z Internetu na nośnik danych, również przyznał, w zamian za zapłatę ceny mającej umożliwić mu uzyskanie wynagrodzenia odpowiadającego wartości gospodarczej kopii dzieła, którego jest on właścicielem, prawo do nieograniczonego w czasie korzystania z tej kopii” [C 128/11].

W doktrynie utrzymało się stanowisko, że istniejąca kolizja pomiędzy krajowym prawem autorskim a swobodą przepływu towarów rozstrzygana jest za pomocą wypracowanej w orzecznictwie TSUE triady zasad: 1) rozróżnienia między istnieniem prawa własności intelektualnej a jego wykonywaniem; 2) wykonywania prawa w ramach szczególnego przedmiotu ochrony; 3) wyczerpania praw własności intelektualnej [Miąsik 2012: 344]. Tak więc istniejące

w orzecznictwie rozróżnienie na istnienie i wykonywanie prawa własności intelektualnej zostało uzupełnione o zasadę wykonywania prawa w ramach szczególnego przedmiotu ochrony. Ma ona na celu doprecyzowanie kryteriów, według których należy ocenić, czy wykonywanie przez uprawnionego przysługującego mu prawa autorskiego lub prawa pokrewnego w sposób wpływający na swobodę przepływu towarów – gdy wprowadzenie do obrotu w państwie importu towaru pochodzącego z innego państwa członkowskiego skutkuje naruszeniem przysługującego mu prawa wyłącznego na terytorium państwa przywozu – mieści się w przewidzianym w art. 36 TFUE wyjątku. Zachowanie skutkujące zablokowaniem na podstawie krajowego tytułu ochronnego możliwości sprzedaży towarów pochodzących z innego państwa członkowskiego zostało uznane za dozwolone na podstawie art. 36 TFUE jeżeli pozostaje w bezpośrednim związku z ochroną „szczególnego przedmiotu prawa” [Miąsik 2012: 345]. W przypadku prawa autorskiego Trybunał orzekł, że „szczególny przedmiot prawa autorskiego wyraża się w zabezpieczeniu praw osobistych i praw gospodarczych osób uprawnionych. Ochrona praw (...) umożliwia w szczególności autorom oraz artystom wykonawcom wystąpienie przeciw (...) zmianie dzieła, które spowodowałoby uszczerbek w renomie. Prawa autorskie i prawa pokrewne mają również gospodarczy charakter, ponieważ zawierają uprawnienie do wprowadzenia do obrotu utworu, chronionego ustawą, w szczególności w drodze odpłatnej licencji” [C92/92 i C-326/92: pkt 20].

Istotne znaczenie dla relacji pomiędzy prawem autorskim a efektywnym funkcjonowaniem jednolitego rynku ma również unijne prawo konkurencji. Każde zachowanie uprawnionego z prawa autorskiego, bądź też mające na celu nabycie prawa wyłączonego może być oceniane z punktu widzenia zgodności z unijnymi regulacjami konkurencji. Jak słusznie zauważa Miąsik, nie ma przy tym znaczenia czy jest to zachowanie podejmowane na podstawie prawa autorskiego krajowego, czy też regulacji unijnych [2012: 339]. W art. 101 TFUE (dawniej art. 81 TWE) wyrażony jest zakaz zawierania porozumień ograniczających konkurencję, który stanowił podstawę do orzeczenia TSUE w sprawie *Coditel* [C-324/07]. Trybunał stwierdził, że zwyczajne korzystanie z wyłącznego prawa autorskiego nie jest jako takie naruszeniem unijnego prawa konkurencji. Jednakże wykonywanie wyłącznego prawa przez posiadacza, który ma pozycję dominującą na rynku, może w pewnych okolicznościach stanowić zakazane zachowanie. W szczególności odmowa udzielenia licencji chroniąca przed pojawieniem się nowego produktu, który potencjalnie może być oczekiwany przez konsumentów [Dreier & Hugenholtz 2006: 3]. W świetle art. 102 TFUE zakazane jest więc nadużywanie pozycji dominującej. Stanowisko to znalazło wyraz w orzeczeniu w sprawie *Tournier*, w którym Trybunał stwierdził, że organizacja zbiorowego zarządzania prawami autorskimi nadużywała pozycji dominującej we Francji poprzez ustanowienie zbyt wysokich i niczym nieuzasadnionych stawek za korzystanie utworów na dyskotekach [C-395/87]. Przepis art. 102 TFUE (dawniej art. 102 TWE) stanowił również podstawę orzeczenia ETS w sprawie *Magill* [C-241/91 & C-242/91] dotyczącego skuteczności odmowy

udzielenia przez stacje telewizyjne zgody na publikowanie wykazów ich tygodniowych programów telewizyjnych. W rozstrzygnięciu stwierdzono, iż wyłączne prawo reprodukcji jest istotnym elementem prawa autorskiego i w związku z tym odmowa udzielenia w tym zakresie licencji nie stanowi nadużycia tego prawa. Jednak wiąże się to z obowiązkiem zawarcia umowy, stanowiącej niejako licencję przymusową, z racji na istnienie na rynku zapotrzebowania na pełny tygodniowy informator programowy. Zgodnie z tym orzeczeniem podstawową funkcją prawa autorskiego jest ochrona dóbr osobistych i zabezpieczenie wynagrodzenia za wysiłek twórczy z uwzględnieniem celów zawartych w art. 102 TFUE [Barta, Markiewicz 2007: 178–180]. W sprawie *Magill* Trybunał podkreślił również, że sam fakt posiadania praw autorskich majątkowych nie skutkuje powstaniem pozycji dominującej, zaś odmowa udzielenia licencji do utworu nie stanowi nadużycia pozycji dominującej, ponieważ wyłączne prawo reprodukcji stanowi część praw przysługujących autorowi. Jednakże stwierdził on, że wykonywane uprawnień składających się na istotę prawa wyłącznego może zostać zakwalifikowane jako nadużycie pozycji dominującej, jednak tylko w szczególnych okolicznościach. Jeżeli nie można mówić o szczególnych okolicznościach, to wykonywanie praw ochronnych nie narusza zakazów z art. 101 lub 102 TFUE. Podobne stanowisko zawarł Trybunał w swoich orzeczeniach w sprawie *IMS Health* [C-418/01] oraz *Microsoft* [T-201/04].

Tak więc w myśl orzecznictwa TSUE nadużywanie pozycji dominującej będzie miało miejsce, kiedy odmowy nie da się usprawiedliwić wykonywaniem uprawnień z prawa autorskiego, a jej celem lub skutkiem jest zapobieżenie powstaniu rynku powiązanego ze szkodą dla konsumentów. Oznacza to, że uprawniony może wykonywać prawo autorskie w ramach szczególnego przedmiotu ochrony nawet w sposób prowadzący do eliminowania konkurentów z rynku podstawowego i wtórnego. Jednak nie może wykorzystywać przysługujących mu praw do zablokowania wykreowania przez innego przedsiębiorcę, zależnego od uzyskania odstępu do prawa wyłącznego, nowego rynku służącego zaspokojeniu potrzeb konsumentów, które nie są aktualnie realizowane [Miąsik 2012: 381–382].

Na koniec warto zauważyć, że w doktrynie zaczyna pojawiać się opinia, że TSUE w swojej działalności orzeczniczej w obszarze prawa autorskiego i praw pokrewnych wykracza poza traktatowe kompetencje. Jego stanowiska mają bardzo często charakter „twórczej interpretacji” wynikającej z odchodzenia od jednoznacznie rozumianych przepisów prawnych w świetle wykładni językowej na rzecz znaczenia wskazanego regułami funkcjonalnymi [Barta, Markiewicz 2017: 290; Radwański 2011: 2512].

#### 4. DYREKTYWY JAKO INSTRUMENT HARMONIZOWANIA PRAWA AUTORSKIEGO I PRAW POKREWNYCH W RAMACH JEDNOLITEGO RYNKU UNII EUROPEJSKIEJ

Dopiero pod koniec lat 80. XX wieku zaczęto skutecznie harmonizować przepisy krajowe dotyczące prawa autorskiego, wykorzystując w tym celu ogólne podstawy prawne do zbliżania ustawodawstw państw członkowskich w tym zakresie. Główną przyczyną tego procesu było podjęcie w tym okresie prac nad usprawnieniem funkcjonowania wspólnego rynku w ramach Wspólnot Europejskich, z perspektywą stworzenia jednolitego rynku w ramach przyszłej Unii [Tomaszewski 2003: 109]. Pewnym przełomem jeżeli chodzi o działalność harmonizacyjną może być jednak wejście w życie traktatu lizbońskiego, bowiem na jego mocy Unia została wyposażona w wyraźną kompetencję do stanowienia aktów prawa pochodnego kreujących unijne tytuły ochronne do praw na dobrach niematerialnych, skuteczne na terytorium całej wspólnoty. Trzeba jednak pamiętać, że odnosi się to jedynie pośrednio do prawa autorskiego i praw pokrewnych<sup>42</sup>.

Przepisy dotyczące prawa autorskiego i praw pokrewnych przede wszystkim zawarte są w dyrektywach, czyli w aktach prawnych wiążących państwa członkowskie w zakresie rezultatu, który ma zostać osiągnięty. Laskowska wskazuje, że w zakresie prawa autorskiego dotychczas wybieraną formą ujednolicania krajowych porządków prawnych przez instytucje unijne była tzw. harmonizacja niepełna, polegająca na wskazywaniu oczekiwanego rezultatu prawnego [2016: 49]. Przyjęte dotychczas dyrektywy poświęcone są określonym zagadnieniom o zróżnicowanym zakresie przedmiotowym [Sarbiński 2004: 289]. Mają one w szczególności charakter sektorowy, dotyczący określonych przedmiotów np. programów komputerowych, bądź też problemowy, czego przykładem jest regulacja czasu trwania ochrony, a wyjątkowo także ogólny, jak w przypadku dyrektywy dotyczącej prawa autorskiego w społeczeństwie informacyjnym. Należy jednak zaznaczyć, że dyrektywy autorskie nie tworzą kompleksowej regulacji systemu prawa autorskiego, lecz tylko regulują określone jego zagadnienia [Barta & Markiewicz 2007: 173]. Większość z nich w większym lub mniejszym stopniu odnosi się jednak do wykonywania prawa autorskiego i praw pokrewnych w ramach jednolitego rynku.

Do chwili obecnej uchwalono dwanaście dyrektyw służących harmonizacji prawa państw członkowskich w tym zakresie, a jedna jest nadal procedowana. Dotyczą one następujących kwestii:

- prawnej ochrony baz danych [Dz. Urz. UE L 77/20],
- koordynacji określonych przepisów prawa autorskiego i praw pokrewnych dotyczących przekazu satelitarnego i retransmisji kablowej [Dz. Urz. UE L 248/15],

<sup>42</sup> Wcześniej podstawą to kreowania unijnych tytułów ochronnych był art. 308 TWE. Zob. Wróbel 2010: 1041-1067.

- harmonizacji niektórych aspektów prawa autorskiego oraz praw pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym [Dz. Urz. UE L 167/10],
- *droit de suite* [Dz. Urz. UE L 272/32],
- egzekwowania praw własności intelektualnej [Dz. Urz. UE L 157/45],
- prawa najmu i użyczenia oraz niektórym prawom pokrewnym prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej [Dz. Urz. UE L 376/28],
- czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych [Dz. Urz. L 372/ 12],
- ochrony programów komputerowych [Dz. Urz. L 111/16],
- przedłużania czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych [Dz. Urz. UE L 265/1],
- niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych [Dz. Urz. UE L 299/5],
- zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym [Dz. Urz. UE L 84/72],
- niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów z korzyściami dla osób niewidomych i słabowidzących [Dz. Urz. UE L 242/1],
- praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym [COM(2016) 593 final]<sup>43</sup>.

Żadna z wymienionych dyrektyw nie wprowadza jednolitego i całościowego systemu ochrony prawno-autorskiej. Wynika to przede wszystkim z konieczności zachowania zasady subsydiarności oraz ograniczenia kompetencyjnego prawodawcy unijnego. Stąd też niektórzy autorzy wskazują, że harmonizacja prawa autorskiego ma charakter punktowy [Czajkowska-Dąbrowska 1991: 168–169]. Laskowska zauważa jednak, że nie dotyczy to dyrektyw o społeczeństwie informacyjnym oraz dyrektywy w sprawie egzekwowania własności intelektualnej, które to regulują ogólne kwestie dotyczące kwestii treści oraz ochrony prawno-autorskiej [2016: 51]. Niemniej jednak pomimo ich punktowego charakteru wszystkie dotyczą wykonywania praw autorskich i praw pokrewnych z elementem transgranicznym. Oznacza to, że mają istotne znaczenie dla funkcjonowania jednolitego rynku. Świadczą o tym przywoływane podstawy prawne przyjmowania dyrektyw. Są to m.in. art. 64 TFUE (dawny art. 57 ust. 2 TWE) dotyczący swobody przepływu kapitału i płatności, art. 53 ust. 1 TFUE (dawny art. 47 ust. 2 TWE) dotyczący swobody przedsiębiorczości, art. 114 TFUE (dawny art. 95 TWE) dotyczący zbliżenia prawodawstw w celu ustanowienia i funkcjonowania jednolitego rynku. Co więcej w ostatnich latach można zauważyć intensyfikację działań Komisji Europejskiej w obszarze urzeczywistnienia jednolitego rynku cyfrowego, co przejawia się m.in. działalnością zmierzającą do harmonizowania krajowych regulacji w tym obszarze (np. dyrektywy

---

<sup>43</sup> W momencie przygotowywania artykułu nadal trwały prace legislacyjne nad tą dyrektywą.

2001/29/WE, 2009/24/WE, 2014/26/UE, czy procedowana dyrektywa dotycząca praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym). Biorąc pod uwagę, iż nadal funkcjonowanie cyfrowego wymiaru jednolitego rynku nie spełnia oczekiwań Komisji [COM(2015) 192 final], można się spodziewać dalszych regulacji w tej materii, co będzie oznaczało również przyjmowanie aktów prawnym mających wpływ na wykonywanie praw autorskich i praw pokrewnych.

## 5. ROZPORZĄDZENIA JAKO PRÓBA STWORZENIA UNIJNEGO PRAWA AUTORSKIEGO

Tak jak to zostało wspomniane wcześniej aktywność instytucji unijnych w obszarze prawa autorskiego zmierza raczej do harmonizacji prawa obowiązującego w państwach członkowskich niż jego ujednoczenia. Oznacza to, że rozporządzeń dotyczących omawianej materii jest stosunkowo niewiele. W kontekście wykonywania praw ochronnych z tytułu praw autorskich i praw pokrewnych w ramach jednolitego rynku można wymienić jedynie trzy rozporządzenia, spośród których dwa zostały przyjęte w 2017 r. Dotyczą one:

- powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego zadań związanych z egzekwowaniem praw własności intelektualnej [Dz. Urz. UE L 129/1],
- transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług *online* w zakresie treści [Dz. Urz. UE L 168/1],
- transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii utworów w formatach dostępnych dla osób niewidomych i słabowidzących [Dz. Urz. UE L 242/1].

Wyraźnie widać więc, że w ostatnich latach Komisja chętniej sięga do tego instrumentu powołując się przy tym na art. 114 TFUE, a więc konieczność przyjęcia na poziomie unijnym przepisów mających na celu efektywne funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Jedynie w rozporządzeniu 386/2012 jako podstawa prawna obok art. 114 TFUE przywołany został art. 118 ust. 1 TFUE. Wynika to przede wszystkim z tego, że owo rozporządzenie dotyczy głównie ochrony znaków towarowych i wzorów, a jedynie marginalnie praw autorskich.

## 6. WNIOSKI

Terytorialny zakres prawa autorskiego oraz zróżnicowanie reguł jakim podlega gospodarca eksploatacja jego przedmiotu, stwarza oczywistą przeszkodę dla swobody przepływu towarów i usług między państwami członkowskimi [Żakowska-Henzler 2013: 65]. Jak to jednak wykazano w niniejszej pracy Unia Europejska ma w obszarze prawa autorskiego pewne kompetencje legislacyjne dotyczące możliwości harmonizowania prawa w obszarze jednolitego rynku, a więc w przypadku prawa autorskiego przede wszystkim dotyczące swobody przepływu towarów, usług i przedsiębiorczości [Dreier, Hugenholtz 2006: 1]. W doktrynie od dawna wskazuje się na problem wynikający z istniejącego na-

pięcia pomiędzy wyłącznością kompetencji państw członkowskich w obszarze prawa autorskiego i praw pokrewnych, a obowiązującą w ramach jednolitego rynku swobodami. Proces harmonizacji prawa w ramach Unii polega więc na dążeniu do znalezienia kompromisu pomiędzy z jednej strony ochroną praw majątkowych twórców dzieł, z drugiej swobodnym przepływem towarów i usług, a trzeciej ochroną zasad konkurencji na wolnym rynku. To napięcie jest niezwykle istotne bowiem wymusiło na TSUE wypracowanie określonych zasad obowiązujących na styku prawa autorskiego i swobód obowiązujących w ramach jednolitego rynku, a także przyczyniło się do podjęcia działań legislacyjnych przez Komisję w tym obszarze. W chwili obecnej wydaje się, że największy problem, a więc i największe napięcie – posługując się wcześniej używanym sformułowaniem – istnieje w obszarze nowych technologii, w tym internetowego przepływu pomiędzy państwami członkowskimi utworów chronionych autorskimi prawami majątkowymi. Biorąc pod uwagę obowiązującą w ramach prawa autorskiego zasadę terytorializmu praw ochronnych oraz brak realnych granic terytorialnych w internecie<sup>44</sup> możemy się jedynie domyśleć wyzwań prawodawczych czekających Komisję w najbliższej przyszłości. To zaś będzie skutkowało dalszym rozwojem prawa autorskiego na poziomie unijnym, i to raczej zmierzającym do ujednoczenia a nie harmonizacji porządku prawnego. Tym samym widać postępujący proces rozlewania się (*spill-over proces*) integracji z obszaru współpracy ekonomicznej w ramach jednolitego rynku na prawo autorskie i prawa pokrewne.

### Literatura:

- [1.] Ares, M., Ceka, B., Kriesi, H.: *Diffuse support for the European Union: spillover effects of the politicization of the European integration process at the domestic level*. "Journal of European Public Policy" 2017, vol. 24, issue 8.
- [2.] Auleytner, A.: *Ochrona praw autorskich i pokrewnych a zasady swobodnego przepływu towarów i świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck 2016.
- [3.] Auleytner, A.: *Ochrona praw podstawowych a prawa własności intelektualnej w prawie wspólnotowym*. W: *Prawa podstawowe w prawie i praktyce Unii Europejskiej*, C. Mik, K. Gałka (red.). Toruń: TNOiK 2009
- [4.] Barta, J., Markiewicz, R.: *Prawo autorskie i prawa pokrewne*. Warszawa-Kraków: Wolters Kluwer 2007.
- [5.] Barta, J., Markiewicz, R.: *Prawo autorskie i prawa pokrewne*. Warszawa: Wolters Kluwer 2017.
- [6.] Czajkowska-Dąbrowska, M.: *Sytuacja prawna autorów obcych w Polsce*. Warszawa: WPiA UW 1991.

---

<sup>44</sup> Trzeba jednak pamiętać o odmienności rynku online w Chińskiej Republice Ludowej.

- [7.] COM(2015) 192 final. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy.*
- [8.] COM(2016) 593 final. *Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw autorskich na jednolitym rynku cyfrowym.*
- [9.] *Concise European Copyright Law*, Dreier, T., Hugenholtz, P.B. (red.). Alphen: Wolters Kluwer 2006,
- [10.] Doniec, J.: *Wyczerpanie prawa autorskiego w Internecie – przepisy Unii Europejskiej i ocena potrzeb zmiany uregulowań w kontekście White Paper on Remixes, First Sale, and Statutory Damages z 2016 r.* „Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ” 2016, nr 14.
- [11.] Johnston, A.: *‘Spillovers’ from EU Law into National Law: (Un)intended Consequences for Private Law Relationship*. W: *The Involvement of EU Law in Private Law Relationships*, D. Leczykiewicz, S. Weatherill (red.). Oxford: Hard Publishing 2013.
- [12.] Jütte, B.J.: *Reconstructing European Copyright Law for the Digital Single Market: Between Old Paradigms and Digital Challenges*. London: Bloomsbury Publishing Plc 2017.
- [13.] Keeling, D.T.: *Intellectual Property Rights in EU Law*, vol. 1, *Free Movement and Competition Law*. Oxford: Oxford University Press 2003.
- [14.] Kosowska, K.: *Prawo własności intelektualnej Unii Europejskiej a swoboda przepływu towarów i usług*. „Przegląd Prawa i Administracji” 2010, nr 83.
- [15.] Lange, B.: *How to Conceptualise Law in European Union Integration Processes? Perspectives from the Literature and Empirical Research*. W: *European Ways of Law: Towards a European Sociology of Law*, V. Gessner, D. Nelken (red.), Oxford: Hart Publishing 2007
- [16.] Laskowska, E.: *Konstrukcja ochrony prawnoautorskiej na tle procesu europeizacji prawa prywatnego*, Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
- [17.] Lucas-Schloetter, A.: *Is there a concept of European copyright law? History, evolution, policies and politics and the acquis communautaire*. W: *EU Copyright Law. A Commentary*, I. Stamatoudi, P. Torremans (red.). Cheltenham: Edward Elgar 2014.
- [18.] *Prawo Unii Europejskiej*, t. II, *Prawo materialne*, J. Barcz (red.). Warszawa: 2006.
- [19.] Jaśkowski, M., *Sądowa kontrola legalności aktów administracyjnych Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer 2016.
- [20.] Mazziotti, G.: *Copyright in the EU Digital Single Market*. Brussels: Centre for European Policy Studies 2014.
- [21.] Miąsik, D.: *Stosunek prawa ochrony konkurencji do prawa własności intelektualnej*. Warszawa: Wolters Kluwer 2012.
- [22.] Mik, C.: *Zdolność traktatowa Unii Europejskiej w sferze międzynarodowego prawa własności intelektualnej*. W: *Spory o własność intelektualną. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorom Januszowi Barcie i Ryszardowi Markiewiczowi*, A. Matlak, S. Stanisławska-Kloc (red.). Warszawa: Wolters Kluwer 2013.

- [23.] Paczuski, W.: *Handel dziełami sztuki w Unii Europejskiej*. Kraków: Wolters Kluwer 2005.
- [24.] Radwański, Z.: *Derywacyjna koncepcja wykładni polskiego prawa prywatnego a wykładnia prawa Unii Europejskiej*. W: *Aurea praxis, aurea theoria. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tadeusza Erecńskiego*, t. 2, J. Gudowski, K. Weitz (red.). Warszawa: Lexis Nexis 2011.
- [25.] Sappa, C.: *The principle of non-discrimination*. W: *EU Copyright Law. A Commentary*, I. Stamatoudi, P. Torremans (red.). Cheltenham: Edward Elgar 2014.
- [26.] Sarbiński, R.M.: *Utwór fotograficzny i jego twórca w prawie autorskim*. Kraków: Zakamycze 2004.
- [27.] Seville, C.: *EU Intellectual Property Law and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2009.
- [28.] Sozański, J.: *Własność intelektualna i przemysłowa w Unii Europejskiej*. Warszawa-Poznań: IURIS 2009.
- [29.] Szczotka, A.: *Najem i użyczenie egzemplarzy utworu jako odrębne pola eksploatacji*. Warszawa: 2013.
- [30.] Świerczyńska, A.: *Zasada obrotu lekami generycznymi w Unii Europejskiej – ograniczenia i bariery*. W: *Aktualne problemy prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego – aspekty teoretyczne i praktyczne*, D. Kornobis-Romanowska (red.). Wrocław: WPAiE UW r 2017.
- [31.] Tomaszewski, K.: *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*. „Studia Europejskie” 2003, nr 2.
- [32.] Wróbel, A.: *Komentarz do art. 308 TWE*. W: *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Komentarz*, t. 3, A. Wróbel, D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny (red.). Warszawa: Wolters Kluwer 2010.
- [33.] *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, A. Wyrozumska (red.). Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo 2010.
- [34.] Ubertazzi, B.: *The principle of free movement of goods: community exhaustion and parallel imports*. W: *EU Copyright Law. A Commentary*, I. Stamatoudi, P. Torremans (red.). Cheltenham: Edward Elgar 2014.
- [35.] Żakowska-Henzler, H.: *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej a prawo własności intelektualnej*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo 2013.

### Akty prawne:

- [1.] Dz. Urz. UE 2006 C 321/01. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.
- [2.] Dz. Urz. UE 2010 C 83/01. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
- [3.] Dz. Urz. UE 2010 C 83/02. Karta praw podstawowych.
- [4.] Dz. Urz. UE L 129/1. Rozporządzenie PE i Rady 386/2012 z dnia 19 kwietnia 2012 r. w sprawie powierzenia Urzędowi Harmonizacji Rynku Wewnętrznego (znaki towarowe i wzory) zadań związanych z egzekwowaniem praw własności intelektualnej, w tym zwoływania posiedzeń przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego w charakterze europejskiego obserwatorium do spraw naruszeń praw własności intelektualnej.

- [5.] Dz. Urz. UE L 168/1. Rozporządzenie PE i Rady 2017/1128 z 14 czerwca 2017 r. w sprawie transgranicznego przenoszenia na rynku wewnętrznym usług online w zakresie treści.
- [6.] Dz. Urz. UE L 242/1. Rozporządzenie PE i Rady 2017/1563 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.
- [7.] Dz. Urz. UE L 77/20. Dyrektywa PE i Rady 96/9/WE z dnia 11 marca 1993 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych.
- [8.] Dz. Urz. UE L 248/15. Dyrektywa PE i Rady 93/83/EWG z 27 września 1993 r.) w sprawie koordynacji niektórych zasad dotyczących prawa autorskiego oraz praw pokrewnych stosowanych w odniesieniu do przekazu satelitarnego oraz retransmisji drogą kablową.
- [9.] Dz. Urz. UE L 167/10. Dyrektywa PE i Rady 2001/29/WE z 22 maja 2001 r. w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym.
- [10.] Dz. Urz. UE L 272/32. Dyrektywa PE i Rady 2001/84/WE z dnia 27 września 2001 w sprawie prawa autora do wynagrodzenia z tytułu odsprzedaży oryginalnego egzemplarza dzieła sztuki.
- [11.] Dz. Urz. UE L 157/45. Dyrektywa PE i Rady 2004/48/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej.
- [12.] Dz. Urz. UE L 376/28. Dyrektywa PE i Rady 2006/115/WE z 12 grudnia 2006 r. w sprawie prawa najmu i użyczenia oraz niektórych praw pokrewnych prawu autorskiemu w zakresie własności intelektualnej.
- [13.] Dz. Urz. L 372/ 12. Dyrektywa PE i Rady 2006/116/WE z 12 grudnia 2006 r. w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych.
- [14.] Dz. Urz. L 111/16. Dyrektywa PE i Rady 2009/24/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie ochrony prawnej programów komputerowych.
- [15.] Dz. Urz. UE L 265/1. Dyrektywa PE i Rady 2011/77/UE z dnia 27 września 2011 r. dotycząca zmiany dyrektywy 2006/116/WE w sprawie czasu ochrony prawa autorskiego i niektórych praw pokrewnych.
- [16.] Dz. Urz. UE L 299/5. Dyrektywa PE i Rady 2012/28/UE z dnia 25 października 2012 r. w sprawie niektórych dozwolonych sposobów korzystania z utworów osieroconych.
- [17.] Dz. Urz. UE L 84/72. Dyrektywa PE i Rady 2014/26/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi oraz udzielania licencji wieloterytorialnych dotyczących praw do utworów muzycznych do korzystania online na rynku wewnętrznym.
- [18.] Dz. Urz. UE L 242/1. Dyrektywa PE i Rady 2017/1564 z dnia 13 września 2017 r. w sprawie transgranicznej wymiany między Unią a państwami trzecimi kopii w dostępnych formatach określonych utworów i innych przedmiotów chronionych prawem autorskim i prawami pokrewnymi z korzyścią dla osób niewidomych, osób słabowidzących lub osób z niepełnosprawnościami uniemożliwiającymi zapoznanie się z drukiem.

**Orzeczenia sądowe:**

- [1.] C-78/70. Wyrok TSUE w sprawie Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH przeciwko Metro-SBGroßmärkte GmbH & Co. KG.
- [2.] C-15/74. Wyrok TSUE w sprawie Centrafarm BV i Adriaan de Peijper v. Sterling Drug Inc.
- [3.] C-55/80 i C-57/80. Wyrok TSUE w połączonych sprawach Musik-Vertrieb Membran GmbH i K-tel International przeciwko GEMA.
- [4.] C-58/80. Wyrok TSUE w sprawie Dansk Supermarked A/S v A/S Imerco.
- [5.] C-158/86. Wyrok TSUE w sprawie Warner Brothers Inc. and Metronome Video ApS v Erik Viuff Christiansen.
- [6.] C-341/87. Wyrok TSUE w sprawie EMI Electrola GmbH v Patricia Im- und Export and Others.
- [7.] C-395/87. Wyrok TSUE w sprawie Ministère public v Jean-Louis Tournier.
- [8.] C-241/91 P i C-242/91 P. Wyrok TSUE w sprawie Radio Telefis Eireann (RTE) and Independent Television Publications Ltd (ITP) v. Commission of the European Communities
- [9.] C-92/92 C-326/92. Wyrok TSUE w sprawie Collins i Patricia Im- und Export przeciwko Imtrat i EMI Electrola.
- [10.] C-418/01. Wyrok TSUE w sprawie IMS Health.
- [11.] C-479/04. Wyrok TSUE w sprawie Laserdisken v. Kulturministeriat.
- [12.] C-324/07. Wyrok TSUE w sprawie Coditel Brabant SPRL v. Commune d'Uccle oraz Région de Bruxelles-Capitale.
- [13.] C-128/11. Wyrok TSUE w sprawie UsedSoft GmbH / Oracle International Corp.
- [14.] T-201/04. Wyrok SPI w sprawie, Microsoft v. Komisji.

**dr Filip Tereszkiwicz**

Politechnika Opolska

Wydział Ekonomii i Zarządzania

Ul. Luboszycka 7

45-036 Opole

e-mail [f.tereszkiewicz@gmail.com](mailto:f.tereszkiewicz@gmail.com)

Paweł SZEWCZYK

## **EUROAZJATYCKA UNIA GOSPODARCZA A UNIA EUROPEJSKA JAKO MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE O CHARAKTERZE RZĄDOWYM**

**Streszczenie:** Zarówno Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EAUG) jak i Unia Europejska (UE) zostały powołane przez państwa członkowskie, gdyż państwa te nie były w stanie reprezentować wystarczająco skutecznie swoich interesów, a miały nadzieję, że uczynią to utworzone organizacje międzynarodowe. Z tego też powodu państwa członkowskie EAUG i UE przekazały na rzecz tytułowych organizacji międzynarodowych własne suwerenne uprawnienia. Zakres prerogatyw analizowanych organizacji stał się zatem wypadkową szacunków poszczególnych państw członkowskich, w myśl których organizacja, wyposażona w ograniczone, lecz zbiorowe uprawnienia członków, będzie mogła lepiej reprezentować interesy każdego pojedynczego państwa niż to państwo zdoła uczynić samemu.

**Słowa kluczowe:** Euroazjatycka Unia Gospodarcza, Unia Europejska, międzynarodowa organizacja o charakterze rządowym.

### **THE EUROASIAN ECONOMY UNION AND THE EUROPEAN UNION AS AN INTERNATIONAL GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS**

**Summary:** Both the Eurasian Economic Union (EAEU) and the European Union (EU) have been established due to the fact that their Member States were not able to represent their interests effectively enough. The founding countries were hoping that the newly created organization would be able to do so on their behalf. For this reason, the member states of the EAEU and the EU delegated their own sovereign powers to the title international organizations. The scope of the analyzed organizations' prerogatives resulted from the estimates of the individual member states. According to them, the organization, equipped with a limited, however collective, rights of member states, will be able to better represent the interests of each individual state than the state would manage to do it alone.

**Keywords:** the Eurasian Economic Union, the European Union, international governmental organization.

## **1. WSTĘP**

Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EAUG) to międzynarodowa organizacja rządowa, która powstała 1 stycznia 2015 r. na mocy Traktatu o Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (TEAUG) z 29 maja 2014 r. Organizacja ta kontynuuje procesy integracyjne zapoczątkowane w ramach utworzonej 8 grudnia 1991 r. Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Celem EAUG jest integracja gospodarcza państw założycielskich, tj.: Federacji Rosyjskiej, Republiki Białorusi

i Republiki Kazachstanu. W chwili obecnej państwami członkowskimi Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, oprócz wyżej wymienionych państw założycielskich, są: Republika Armenii i Republika Kirgistanu. W najbliższym czasie prognozuje się także przyłączenie do tej organizacji Republiki Tadżykistanu [Strzelecki 2016: 3].

Międzynarodową organizacją o charakterze rządowym jest także utworzona 1 listopada 1993 r. Unia Europejska (UE). W przypadku tej organizacji procesy integracyjne zapoczątkowała utworzona 18 kwietnia 1951 r. Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS). Organizacja ta skupia obecnie 28 państw członkowskich. Co prawda obywatele jednego z tych 28 państw, tj. Wielkiej Brytanii, 23 czerwca 2016 r. opowiedzieli się w referendum za wystąpieniem z UE, lecz do wystąpienia przytoczonego państwa z przedmiotowej organizacji jeszcze nie doszło. Zgodnie bowiem z treścią art. 50 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) wystąpienie państwa członkowskiego UE następuje w dwóch przypadkach: albo z dniem wejścia w życie umowy o wystąpieniu z Unii albo po upływie dwóch lat od dokonania notyfikacji przez państwo członkowskie o zamiarze wystąpienia z tej organizacji [Szewczyk 2013: 19-30]. Żaden jednak z wymienionych dwóch warunków nie został póki co spełniony.

Celem badawczym niniejszego artykułu jest wykazanie, iż Euroazjatycka Unia Gospodarcza i Unia Europejska jako międzynarodowe organizacje posiadają wiele cech wspólnych wynikających nie tylko z charakteru podmiotowości jakie reprezentują, ale także z cech specyficznych wyróżniających te organizacje spośród innych rządowych organizacji. Natomiast zasadnicze pytanie, jakie stawia sobie autor, to: Jakie powody determinują te specyficzne cechy obu tytułowych organizacji? Na tej podstawie sformułowano trzy hipotezy badawcze: pierwsza – zarówno EAUG jak i UE to rządowe organizacje międzynarodowe, które jako takie nie wymykają się klasycznym podziałom klasyfikacyjnym, druga – obie organizacje, mimo różnych uwarunkowań polityczno-historycznych, prezentują wiele podobnych cech specyficznych, trzecia – występujące różnice pomiędzy analizowanymi organizacjami nie stanowią bariery w procesie integracji obu organizacji, a także w zakresie instytucjonalnej współpracy tych podmiotów z innymi organizacjami i państwami trzecimi. Artykuł został oparty na metodologii badań własnych, która posłużyła gromadzeniu wiedzy teoretycznej, aby następnie ją uogólnić, poprawić lub zweryfikować. W niniejszej pracy zastosowano technikę badań dokumentacji prawnej oraz literatury przedmiotu, ze szczególnym uwzględnieniem literatury rosyjskojęzycznej.

## **2. EUROAZJATYCKA UNIA GOSPODARCZA I UNIA EUROPEJSKA JAKO MIĘDZYNARODOWE ORGANIZACJE O CHARAKTERZE RZĄDOWYM**

W odniesieniu do organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym należy w pierwszej kolejności wskazać, iż brak jest w prawie pozytywnym le-

galnej definicji, która dostatecznie wyjaśniałaby istotę tych instytucji [Doliwa-Klepacki 1997: 12]. Tym niemniej międzynarodowe organizacje rządowe były i są przedmiotem szczegółowych rozważań w literaturze przedmiotu. Zdaniem G. I. Tunkina organizację międzynarodową tego typu tworzą państwa na mocy traktatów, w których to traktatach określają owej organizacji strukturę, jurysdykcję, organy, etc. [Tunkin 1974: 162]. Według C. Archera organizacją międzyrządową jest formalna i trwała struktura ustanowiona w drodze porozumienia pomiędzy przedstawicielami rządów co najmniej dwóch suwerennych państw dla realizacji wspólnych interesów członków tej organizacji [Archer 2001: 32]. M. O. Hudson określa natomiast organizację międzynarodową jako organizm powołany przez pewną liczbę państw, posiadający stałe organy i mający zdolność do działania w imieniu tychże państw w sferze swych kompetencji [Hudson 1944: 14]. Z kolei W. Morawiecki opisuje międzyrządową organizację poprzez pryzmat procesu współpracy państw charakteryzujący się powstaniem stałych organów powołanych do realizacji wspólnych zadań w oparciu o zgodne interesy członków [Morawiecki 1987: 35-36]. Wskazując na powyższe, należy wyszczególnić zasadnicze elementy, które posiada organizacja międzynarodowa o charakterze rządowym, a bez których to elementów nie byłaby ona organizacją tego typu. Zamknięty katalog tych obligatoryjnych cech zawiera następujące przesłanki, a to: trwały charakter organizacji, członkostwo zawężone tylko do państw, umowa międzynarodowa powołująca do życia tego typu organizację, a przy tym określająca jej funkcjonowanie oraz stałe organy, mogące występować w imieniu całej organizacji [Doliwa-Klepacki 1997: 13-14].

Euroazjatycka Unia Gospodarcza i Unia Europejska spełniają wszystkie wskazane powyżej przesłanki. Zarówno Unia Euroazjatycka jak i Unia Europejska mają charakter nie tylko stały, lecz także nieprzerwany, w przeciwieństwie, na przykład, do międzynarodowych konferencji mogących mieć charakter potwarzalny. Organizacje te, co warto podkreślić, powołano na czas nieokreślony. Nie są one zatem ograniczone cezurą czasową jak chociażby EWWiS.

Członkami Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej oraz Unii Europejskiej są tylko i wyłącznie podmioty pierwotne. Jedyne na marginesie warto zauważyć, że kategoria członkostwa „samego państwa” w rządowych organizacjach międzynarodowych nie zawsze pozostaje bez wyjątków od opisywanej reguły [Bierzanek, Symonides 1999: 140]. Członkiem ONZ swego czasu było i ZSRR – jako państwo związkowe, i Białoruś oraz Ukraina – jako republiki związkowe tegoż państwa, zaś Państwo – Miasto Watykan (wł. *Stato della Città del Vaticano*), a nie Stolica Apostolska (wł. *Sede Apostolica*), jest członkiem Międzynarodowego Związku Telekomunikacyjnego oraz Powszechnego Związku Pocztoowego. W analizowanych organizacjach nie mamy jednak do czynienia z tego typu wyjątkami. Niespójne jest także stanowisko doktryny określające minimalną liczbę państw międzynarodowej organizacji o charakterze rządowym. Według C. Archera organizację międzynarodową mogą utworzyć zaledwie dwa państwa [Archer 2001: 32]. Natomiast według Z. M. Doliwy-Klepackiego zarówno w doktrynie prawa międzynarodowego jak i w praktyce przyjęto mini-

malną liczbę trzech państw, które mogą utworzyć organizację międzynarodową [Doliwa-Klepacki 1997: 13-14]. Ta problematyka jednak znów nie dotyczy ani EAUG ani UE, gdyż pierwsza organizacja została utworzona przez trzy państwa, a liczy obecnie pięciu członków, zaś drugą organizację powołało do życia 15 państw i liczy ona w chwili obecnej 28 państw członkowskich.

Jedną i drugą tytułową organizację utworzono na podstawie umów międzynarodowych: TEAUG i TUE. W przypadku Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej mamy jednak do czynienia z jedną umową międzynarodową, która reguluje kompetencje, funkcjonowanie oraz system instytucjonalny tej organizacji, a mianowicie: z Traktatem o Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej z 29 maja 2014 r., który wszedł w życie 1 stycznia 2015 r. Natomiast w odniesieniu do Unii Europejskiej obowiązują obecnie dwie umowy międzynarodowe, określające prerogatywy, zakres działania i organy owej organizacji, tj.: Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – w brzmieniu zreformowanym Traktatem z Lizbony z 13 grudnia 2007 r., który to Traktat reformujący wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Zgodnie z art. 13 Traktatu o UE, do stałych organów Unii Europejskiej należą: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy, zaś w myśl art. 8 Traktatu o EAUG stałymi organami Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej są: Najwyższa Euroazjatycka Rada Gospodarcza, Euroazjatycka Rada Międzyrządowa, Euroazjatycka Komisja Gospodarcza i Trybunał Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Organem uprawnionym do reprezentowania całej organizacji w sferze określania kierunków i priorytetów politycznych w przypadku Unii Europejskiej jest Rada Europejska, a w przypadku Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej – Najwyższa Euroazjatycka Rada Gospodarcza. Jednak tylko ten ostatni organ posiada kompetencje prawodawcze.

Według niektórych autorów spośród organizacji międzynarodowych o charakterze rządowym możemy wyróżnić również te o charakterze ponadnarodowym. T. N. Nešataeva jako przykład organizacji ponadnarodowej podaje Euroazjatycką Unię Gospodarczą [Nieszatajewa 2014: 106-119]. Natomiast J. Maliszewska-Nienartowicz określa Unię Europejską mianem organizacji ponadnarodowej [Maliszewska-Nienartowicz 2010: 23-24]. Odrębne stanowisko w tej materii prezentuje K. A. Bekâšev. Zdaniem tego autora, twierdzenia jakoby organizacja międzypaństwowa miała charakter ponadnarodowy są po prostu błędne z pięciu powodów. Po pierwsze bowiem, organizacja międzypaństwowa podlega prawu międzynarodowemu, a to nie dopuszcza nad państwami – pierwotnymi podmiotami prawa międzynarodowego – władzy zwierzchniej. Po drugie, przekazanie przez państwo organizacji międzynarodowej swych uprawnień nie oznacza oddania tej organizacji części posiadanej przez to państwo suwerenności lub części jego suwerennych praw. Po trzecie, zakres przekazywanych organizacjom międzynarodowym kompetencji określają jej państwa członkowskie i nikt inny. Po czwarte, żadna międzynarodowa organizacja, nie może legalnie ingerować w sprawy wewnętrzne państwa, bez jego uprzedniej

zgody. Wreszcie po piąte, nadawanie przez państwa organizacjom międzynarodowym "suwerennych kompetencji", jest niezbywalnym prawem tych państw wynikającym właśnie z ich suwerenności. [Бекяшев 2011: 356]

Podobne stanowisko w tej materii wyraża J. Barcz, wedle którego klasyfikacja jakiegokolwiek organizacji międzynarodowej jako ponadnarodowej jest nieuprawniona. Ów autor wskazuje przy tym, iż nawet w najbardziej zintegrowanej organizacji międzynarodowej, to wciąż suwerenne państwa kreują proces integracji, a ich udział w tym procesie nie jest ograniczeniem, lecz wykonywaniem kompetencji wynikających z istoty suwerenności, w oparciu o przyjęte zobowiązania. Nadto, zdaniem przywołanego autora, proces przekazywania przez państwa kompetencji na rzecz organizacji międzynarodowej nie jest wyzbywaniem się własnej suwerenności [Barcz 2015: 30-38]. Podstawą tego procesu jest przecież wola państwa, które musi mieć stosowną konstytucyjną legitymację w do zawierania umowy międzynarodowej, gdyż tylko w tej prawnej formie proces ten może się odbyć. Państwo tym samym zachowuje metakompetencje, tj. kompetencje-kompetencji, które uważane są za rdzeń jego suwerenności. Wszelkie zatem kompetencje organizacji międzypaństwowej mają charakter wyłącznie wtórny [Grzeszczak 2000: 5].

### 3. WYBRANE PODOBIENSTWA OBU ORGANIZACJI

Jako cechy wspólnej Unii Euroazjatyckiej i Unii Europejskiej nie należy wskazywać tylko okoliczności, iż są to organizacje międzynarodowe o charakterze rządowym. Takich organizacji jest bowiem wiele. Autor niniejszego artykułu zauważa natomiast sześć podobieństw specyficznych, wyróżniających obie organizacje na tle innych wtórnych podmiotów prawa międzynarodowego. Po pierwsze, zarówno EAUG jak i UE mają charakter regionalny a nie uniwersalny. Zgodnie z art. 49 Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. członkiem Unii Europejskiej może stać się jedynie państwo europejskie, zaś wedle art. 1 ust. 2 Traktatu o Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej z 29 maja 2014 r. organizacja ta integruje państwa członkowskie w wymiarze regionalnym.

Po drugie, do celów jednej i drugiej tytułowej organizacji należy zaliczyć integrację gospodarczą państw członkowskich. Obie organizacje tworzą w tym zakresie własną unię celną i wspólny rynek wyposażony w cztery swobody przepływu: pracowników, towarów, usług oraz płatności. Integracja gospodarcza państw członkowskich analizowanych organizacji nie stanowi jednak lustrzanego odbicia. W przypadku bowiem Unii Europejskiej strefa celna oraz wspólny rynek z powodzeniem i bez wyjątków funkcjonują już w chwili obecnej. Natomiast w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej wspólny rynek energii elektrycznej ma powstać dopiero 1 lipca 2019 roku, wspólny rynek gazu, ropy naftowej i oleju – 1 stycznia 2025 roku, a do końca roku 2025 ma być utworzony ponadnarodowy organ regulacji rynku finansowego. [Szuchno 2014: 23-27] W ramach Unii Euroazjatyckiej zostanie także utworzony wspólny rynek transportu kolejowego i samochodowego, choć w tym ostatnim wypadku data utwo-

rzenia nie została jeszcze podana. [Dogovor o Jewrazijskom ekonomiczeskom sojuzie] Ponadto, w myśl art. 2 i 3 TUE celem Unii Europejskiej jest nie tylko "wspieranie (...) dobrobytu jej narodów", lecz także zagwarantowanie pokoju, poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego i praw człowieka [Traktat o Unii Europejskiej]. Z drugiej strony Unia Euroazjatycka, która kieruje się wyrażonymi w preambule do TEAUG zasadami: suwerennej równości państw oraz konstytucyjnych wolności praw człowieka i obywatela, zgodnie z art. 4 TEAUG wyznacza sobie jedynie dwa zasadnicze cele swojego funkcjonowania, a mianowicie: rozwój gospodarczy oraz poprawę poziomu życia obywateli państw członkowskich.

Po trzecie, państwa z jednej i drugiej organizacji, co do zasady, jednoczyły się i jednoczą we wzajemnych nie przenikających się regionalnych organizacjach międzynarodowych. Wyjątek w tym względzie stanowić mogą: Rada Europy, do której, oprócz państw UE, należy członek EAUG, tj. Federacja Rosyjska, a także Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, do której należą wszystkie państwa EAUG i UE. Tym niemniej ani Rada Europy ani Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie nie tworzą w swych ramach unii celnej, a zatem nie integrują gospodarczo państw członkowskich tak dalece jak Unia Europejska czy Unia Euroazjatycka. Co więcej, do Unii Europejskiej przystąpiły te państwa, które wcześniej tworzyły Europejską Wspólnotę Węgła i Stali, a Unię Euroazjatycką tworzą państwa członkowskie Wspólnoty Niepodległych Państw. Historia nie zna przypadku aby państwo członkowskie EWWiS lub UE przystąpiło do WNP lub EAUG, tak jak nie sposób doszukać się odwrotnej akcesji państw WNP do UE. W tym względzie nie ma żadnych wyjątków, gdyż stowarzyszenie Ukrainy i Republiki Mołdawii z Unią Europejską nie gwarantuje członkostwa w tej organizacji. Nie wykluczona wciąż przy tym jest akcesja tych dwóch ostatnich państw do EAUG.

Po czwarte, obie organizacje, tj. Unia Europejska i Unia Euroazjatycka posiadają osobowość prawną, która została wyrażona *expressis verbis* w traktatach określających ich funkcjonowanie – zgodnie z art. 1 Traktatu o Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej oraz art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej. Jedna i druga organizacja może być zatem uczestnikiem międzynarodowych stosunków politycznych i prawnych. Po piąte, obie organizacje zostały też, w ramach swojej osobowości prawnej, wyposażone w *ius tractatum* – wedle art. 7 Traktatu o Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej i art. 37 Traktatu o Unii Europejskiej. Obie organizacje posiadają wtórną kompetencje do zawierania z państwami trzecimi i innymi organizacjami umów międzynarodowych w zakresie realizowanych i ściśle określonych celów oraz zadań. Z prawnego punktu widzenia obie organizacje są w pełni umocowane do podejmowania negocjacji i w konsekwencji zawierania wzajemnych umów międzynarodowych. Współpraca obu organizacji w zakresie *ius tractatum - ius contrahendi* nie musi się przy tym ograniczać jedynie do zawierania między sobą umów międzynarodowych. Kompetencje obu organizacji pozwalają bowiem tym wtórnym podmiotom prawa międzynarodowego publicznego na stworzenie wspólnego stowarzyszenia. Zgodnie prze-

cież z art. 217 TFUE Unia Europejska może zawrzeć z jednym lub większą liczbą państw lub organizacji międzynarodowych umowy tworzące stowarzyszenie, charakteryzujące się wzajemnością praw, obowiązków, wspólnymi działaniami, a także szczególnymi wspólnymi procedurami. Natomiast zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o EAUG Unia Euroazjatycka ma prawo, w ramach swoich kompetencji, do podejmowania międzynarodowych działań służących sprostaniu wyzwaniom stojącym przed Unią, a w ramach tych działań ma ona prawo do prowadzenia współpracy międzynarodowej z państwami, organizacjami międzynarodowymi i międzynarodowymi stowarzyszeniami integracyjnymi [Dogovor o Jewrazijskom ekonomiczeskom sojuzie, Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej].

Wreszcie po szóste, w obrębie zarówno Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej jak i Unii Europejskiej tworzony jest autonomiczny porządek prawny różny od prawa krajowego państw członkowskich, a zarazem obowiązujący na ich obszarze. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż państwa członkowskie Euroazjatyckiej Unii, w myśl art. 6 ust. 1 *in fine* Traktatu o EAUG uprawnione są stosować unijne prawo pochodne na zasadach przewidzianych w ich prawie wewnętrznym, a zatem nie bezpośrednio [Dogovor o Jewrazijskom ekonomiczeskom sojuzie]. Prawo pierwotne EAUG, w przeciwieństwie do prawa pierwotnego UE, nie stanowi bowiem o bezpośredniości stosowania aktów prawa pochodnego. Z drugiej strony należy jednak zauważyć, iż prawo pierwotne UE nie stanowi, na przykład, o pierwszeństwie stosowania aktów prawa pochodnego, co wcale nie deroguje tej zasady z porządku prawnego Unii Europejskiej.

#### 4. ZASADNICZE RÓŻNICE POMIĘDZY EUROAZJATYCKĄ UNIĄ GOSPODARCZĄ I UNIĄ EUROPEJSKĄ

Podjmując problematykę zasadniczych różnic pomiędzy Euroazjatycką Unią Gospodarczą a Unią Europejską należy zwrócić uwagę na kontekst historyczno-polityczny obu podmiotów. Tak jak dla Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej protoplastą jest Wspólnota Niepodległych Państw, dla Unii Europejskiej instytucjonalnym wzorcem była Europejska Wspólnota Węgla i Stali. WNP zostało utworzone 8 grudnia 1991 r. na mocy Porozumienia o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw, w którym to zapisano że Związek Radziecki jako podmiot prawa międzynarodowego i byt geopolityczny przestaje istnieć [Sogłaszenijeo sozdanii Sodrużestwa Niezawisimych Gosudarstw]. Tym samym integracja gospodarcza w ramach WNP była odpowiedzią na rozpad ZSRR i powstanie w miejscu tego podmiotu piętnastu niepodległych państw na obszarze stanowiącym 1/6 terytorium świata. Integracja gospodarcza w ramach WNP była też próbą utrzymania prymatu gospodarczego i politycznego przez Federację Rosyjską na terytorium nie istniejącego już Związku Radzieckiego [Kuśpit 2015: 128]. Wspólnota Niepodległych Państw, mimo iż miała integrować gospodarczo dawne republiki radzieckie, nie osiągnęła zakładanego celu. Co więcej, niektóre państwa postradzieckie w ogóle nie były zainteresowane członkostwem w WNP. Do tego grona zawsze

należała Republika Litewska, Republika Łotewska i Estonia, a obecnie należy też Gruzja [Szabaciuk 2014: 80]. Ponadto Republika Turkmenistanu, Republika Mołdawii oraz Ukraina nigdy nie ratyfikowały Statutu WNP, co oznacza, że ich więzi ze Wspólnotą miały zawsze charakter niedookreślony. Tylko na marginesie należy zauważyć, iż nazwa Wspólnota Niepodległych Państw to niewątpliwie tautologia, nie będąca jednak wynikiem przeoczenia. Jest ona wyrazem sceptycyzmu integracyjnego niektórych państw członkowskich WNP.

Tym niemniej już w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw starano się utworzyć najpierw strefę wolnego handlu a następnie unię celną. Pierwsze zamierzenie formalnie zrealizowano na mocy podpisanego 15 kwietnia 1994 r. Porozumienia o strefie wolnego handlu [Sogłaszenije o sozdaniizony swobodnoj torgowli]. Porozumienie to zostało przyjęte przez wszystkich dwunastu ówczesnych członków WNP. Drugie zamierzenie, w postaci unii celnej, zostało zrealizowane już tylko częściowo. Jedynie pięć państw spośród sygnatariuszy Porozumienia z 1994 r. przyjęło Porozumienie o Unii Celnej [Sogłaszenije o Tamożennom sojuzie]. W 1995 r. uczyniły to Federacja Rosyjska i Republika Białorusi, rok później Republika Kazachstanu oraz Republika Kirgistanu, a w 1999 r. Porozumienie podpisała Republika Tadżykistanu. Przytoczone Porozumienia miały jednak tylko charakter formalny, bowiem większość państw członkowskich Wspólnoty nie była zainteresowana rzeczywistą integracją [Włodkowska 2006: 137]. Tym niemniej niektóre państwa WNP wykazywały niezmienną potrzebę integracji gospodarczej, takie jak chociażby: Federacja Rosyjska, Republika Kazachstanu, Republika Białorusi, Republika Tadżykistanu i Republika Kirgistanu. Dlatego też wymienione państwa 30 maja 2001 r. utworzyły Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą, a następnie 1 stycznia 2015 r. te same państwa – za wyjątkiem Republiki Tadżykistanu i Kirgistanu – powołały do życia Euroazjatycką Unię Gospodarczą. Organizacja ta choć pod względem podmiotowym jest znacznie mniej liczna, niż UE wydaje się wciąż rozwijać – świadczyć o tym może potencjalna akcesja Republiki Tadżykistanu.

Wydarzeniem historycznym, które miało decydujący wpływ na zawarcie 18 kwietnia 1951 r. Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali była II wojna światowa. Stąd w preambule tego Traktatu odwołania do potrzeby zagwarantowania i utrzymania pokojowych stosunków w Europie, podniesienia standardów życia, ustanowienia ekonomicznej wspólnoty oraz stworzenia jej instytucjonalnych podwalin [Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl]. Przytoczonym Traktatem związało się sześć państw: Republika Francuska, Republika Federalna Niemiec, Republika Włoska, Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów i Wielkie Księstwo Luksemburga. Akt ten wszedł w życie 23 lipca 1952 r. i od tego momentu liczony był okres 50 lat, na jaki została powołana Europejska Wspólnota Węgla i Stali. EWWiS niewątpliwie dała asumpt do utworzenia unii celnej z pominięciem etapu pośredniego, tj. strefy wolnego handlu.

Zinstytucjonalizowanym przykładem tych zamierzeń stała się Europejska Wspólnota Gospodarcza (*European Economic Community*) powołana na mocy

Traktatu ustanawiającego EWG z 25 marca 1957 r. Głównym celem tego Traktatu było stworzenie wspólnego rynku opartego na unii celnej. Skutek ten został osiągnięty 1 lipca 1968 roku. Połączono podówczas cztery systemy celne, unie celną krajów Beneluxu (Królestwo Belgii, Królestwo Niderlandów i Wielkie Księstwo Luksemburga) oraz obszar celny Republiki Francuskiej, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Włoskiej. Nie wszystkie jednak państwa wykazywały zainteresowane w tym okresie głęboką współpracą gospodarczą. W 1960 r. Republika Austrii, Królestwo Dani, Królestwo Norwegii, Republika Portugalska, Królestwo Szwecji i Wielka Brytania podpisały umowę o stworzeniu Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (*European Free Trade Association*). Organizacja ta stanowiła alternatywę dla Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, gdyż współpraca państw członkowskich w jej ramach nie była tak dalece zintegrowana jak w przypadku EWG [Sieniow 2010: 24]. Bez względu na ówczesne podziały w obu organizacjach rozpoczęły się postępujące procesy integracyjne, które doprowadziły do zawarcia przez piętnaście państw 7 lutego 1992 r. Traktatu z Maastricht powołującego do życia Unię Europejską. Następnie 1 lipca 2013 r. po przystąpieniu do UE Republiki Chorwacji zakres podmiotowy tej organizacji zwiększył się do 28 państw. Tym niemniej poza Unią Europejską wciąż pozostaje Królestwo Norwegii i Konfederacja Szwajcarska. Obecna liczebność UE wydaje się historycznie największa, zważywszy że trwa procedura wystąpienia Wielkiej Brytanii a akcesja Republiki Mołdawii i Ukrainy nie spotyka się ze zgodną aprobatą państw członkowskich.

Odnosząc się do różnic pomiędzy tytułowymi organizacjami należy też zwrócić uwagę na zakres kompetencji obu organizacji. Unia Euroazjatycka, zgodnie z art. 3 Traktatu o EAUG, prowadzi działania tylko w zakresie kompetencji przekazanych jej przez państwa członkowskie. Przywołany artykuł wskazuje także, iż państwa członkowskie tworzą sprzyjające warunki dla realizacji zadań Unii Euroazjatyckiej i powstrzymują się od działań, które mogłyby zagrażać celom Unii. Do głównych zadań tej organizacji należy: koordynowanie w jej ramach unii celnej, a także stworzenie wspólnego rynku towarów, usług, kapitału i siły roboczej. W myśl art. 7 Traktatu o EAUG, organizacja ta ma prawo, w ramach swoich kompetencji i w celu wykonania powierzonych jej zadań, prowadzić współpracę międzynarodową z państwami, organizacjami międzynarodowymi i międzynarodowymi stowarzyszeniami integracyjnymi. Ponadto Unia Euroazjatycka w ramach swych międzynarodowych kompetencji została uprawniona, niezależnie lub wspólnie z państwami członkowskimi, do zawierania umów międzynarodowych z podmiotami prawa międzynarodowego publicznego, a w tym z innymi organizacjami międzynarodowymi [Dogowor o Jewrazijskim ekonomicznym sojuszu]. Art. 7 Traktatu o EAUG wskazuje zatem wyraźnie, że celem utworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej jest współdziałanie z partnerami zagranicznymi, rządami i organizacjami międzynarodowymi jedynie w zakresie utworzonej już unii celnej i wciąż tworzonej wspólnej przestrzeni gospodarczej.

Według art. 1 TUE państwa członkowskie przyznają Unii Europejskiej kompetencje do osiągnięcia jej celów. Z kolei zgodnie z art. 5 ust. 2 TUE Unia Europejska działa wyłącznie w granicach przyznanych jej kompetencji przez państwa członkowskie, a wszelkie kompetencje jej nie przyznane nadal należą do państw członkowskich. Kompetencje przyznane Unii Europejskiej możemy podzielić na: kompetencje wyłączne Unii, kompetencje które Unia dzieli z państwami członkowskimi oraz kompetencje Unii, które uzupełniają działania państw członkowskich [Traktat o Unii Europejskiej]. Państwa członkowskie mogą wykonywać kompetencje wyłączne Unii tylko z jej upoważnienia lub w drodze wykonania jej aktów, a kompetencje dzielone w takim zakresie w jakim Unia ich nie wykonała lub zaprzestała wykonywać. Natomiast kompetencje uzupełniające Unii służą wspieraniu i harmonizowaniu działań państw członkowskich w ramach ich własnych kompetencji, których to w żadnym razie kompetencje unijne nie zastępują [Wyrozska 2011: 64-82].

Art. 3 ust. 1 TFUE stanowi przy tym, iż Unia Europejska posiada kompetencje wyłączne w zakresie: unii celnej, ustanawiania reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, polityki pieniężnej w odniesieniu do państw, które przyjęły wspólną walutę – euro, zachowania morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa oraz w zakresie wspólnej polityki handlowej. Według art. 3 ust. 2 TFUE Unia Europejska posiada także wyłączną kompetencje w zakresie zawierania umów międzynarodowych, jeżeli zostało to przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim zawarcie umów międzynarodowych może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres [Traktat o Unii Europejskiej]. Unia Europejska posiada kompetencje dzielone w tych dziedzinach które nie stanowią kompetencji wyłącznych lub uzupełniających. Kompetencje uzupełniające Unia posiada w zakresie: ochrony i poprawy zdrowia ludzkiego, przemysłu, kultury, turystyki, edukacji, kształcenia zawodowego, sportu, ochrony ludności czy współpracy administracyjnej [Parol 2012: 84-89].

## 5. WNIOSKI

W przypadku międzynarodowych organizacji o charakterze rządowym tylko i wyłącznie państwa umocowane są do ich utworzenia, a przez to mają wpływ na charakter oraz zakres kompetencji powoływanych organizacji. W ocenie autora zarówno EAUG jak i UE to rządowe organizacje międzynarodowe, które jako takie nie wymykają się klasycznym podziałom klasyfikacyjnym. Uznanie bowiem jednej lub drugiej organizacji za byt ponadnarodowy jest błędne. Żadna z tych organizacji nie uzyskała przecież kompetencji suwerennych a państwa członkowskie obu analizowanych podmiotów poprzez przystąpienie do EAUG lub UE, po pierwsze, nie tracą swych pierwotnych kompetencji, a po drugie, stale pozostają uprawnione do tego by pozbawić utworzoną organizację jej wtórnych uprawnień.

Niewątpliwie obie organizacje, mimo różnych uwarunkowań polityczno-historycznych, prezentują wiele podobnych cech specyficznych, które nie występują u innych rządowych organizacji. Co więcej, przywołane powyżej podobieństwa, a także różnice, pomiędzy tytułowymi organizacjami nie stanowią bariery w procesie integracji obu organizacji, a także w zakresie instytucjonalnej współpracy tych podmiotów z innymi organizacjami i państwami trzecimi. Nie budzi przy tym żadnych wątpliwości fakt, iż tytułowe organizacje, na tle wyznaczonych im celów oraz zadań, wyposażone są w kompetencje podobnego typu. Podstawowym uprawnieniem, jakie przy tym posiadają jest *ius tractatum*. Obie organizacje uzyskały zatem wtórną i nie iluzoryczną prerogatywę do kształtowania międzynarodowych stosunków w sferze ściśle określonych celów wyznaczonych przez państwa członkowskie.

Zarówno Euroazjatycką Unię Gospodarczą jak i Unię Europejską powołano do realizowania zadań wynikających z funkcjonującej w ich obrębie unii celnej, a także w sferze wspólnego rynku towarów, usług, kapitału i siły roboczej. Wydaje się być oczywistym, iż Unia Europejska, chociażby ze względu na fakt że istnieje na arenie międzynarodowej znacznie dłużej niż Euroazjatycka Unia Gospodarcza, pozostaje podmiotem bardziej zaawansowanym w sferze unii celnej oraz wspólnego rynku, a także posiada w tym zakresie szersze uprawnienia. Natomiast Euroazjatycka Unia Gospodarcza, co należy zaznaczyć, posiada kompetencje jedynie w sferze wspólnego rynku i unii celnej, a i te kompetencje są obecnie w znacznej mierze ograniczone przepisami intertemporalnymi.

## Literatura:

- [1.] Archer C.: *International Organizations*, Routledge, London and New York 2001.
- [2.] Barcz J.: *Problem modelu prawnego procesu integracji europejskiej i zarządzania w ramach Unii Europejskiej*. W: *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, J. Barcz, M Górka, A. Wyrozumska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2015.
- [3.] Bierzanek R., Symonides J.: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1999.
- [4.] Biekiaszew K. A.: *Prawo międzynarodowych organizacji*, K. A. Biekiaszew (red.), *Międzynarodowe publiczne prawo, Izd-wo Prospiekt, Moskwa* 2011.
- [5.] Doliwa-Klepacki Z. M.: *Encyklopedia organizacji międzynarodowych*, Wydawnictwo 69, Warszawa 1997.
- [6.] Grzeszczak R.: *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej*, "Wspólnoty Europejskie" 2000, nr 9 (109).
- [7.] Hudson M. O.: *International Tribunals. Past and Future*, Carnegie Endowment, Washington 1944.
- [8.] Kuśpit J.: *Euroazjatycka Unia Gospodarcza jako przykład rosyjskich inicjatyw w zakresie reintegracji gospodarczej państw byłego ZSRR*, „Studia i Prace WNEiZ” 2015,
- [9.] Maliszewska-Nienartowicz J.: *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo "Dom Organizatora", Toruń 2010.

- [10.] Morawiecki W.: *Międzynarodowe organizacje gospodarcze. System organizacji międzynarodowej*, PWN, Warszawa 1987.
- [11.] Nieszatajewa T. N.: *K woprosu o sozdanii Jewrazijskogo sojuza: intiegracyja i nadnacyonalizm*, "Zakon", 2014, № 6.
- [12.] Parol A.: *Podstawy prawne Unii Europejskiej*. W: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, A. Kuś (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2012.
- [13.] Sieniow T.: *Geneza i rozwój procesów integracyjnych w Europie po II wojnie światowej*. W: *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, A. Kuś (red.), Wydawnictwo KUL, Lublin 2010.
- [14.] Strzelecki J.: *Eurazjatycka Unia Gospodarcza: czas kryzysu*, "Komentarze OSW", nr 195, 27.01.2016.
- [15.] Szabaciuk A.: *Eurazjatycki projekt integracyjny Władimira Putina: szanse i zagrożenia*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014.
- [16.] Szewczyk P.: *Prawne możliwości wystąpienia, wykluczenia oraz zawieszenia państwa członkowskiego Unii Europejskiej*, "Opolskie Studia Administracyjno-Prawne", XI/4, 2013.
- [17.] Szuchno S.S.: *Dogoworo JEAES: pierspiektiwiy, celi i zadaczi*, "Promyszlennotorgowoje prawo", 2014, № 10.
- [18.] Tunkin G. I.: *Theory of International Law*, Harvard University Press, Cambridge 1974.
- [19.] Włodkowska A.: *Polityka Federacji Rosyjskiej na obszarze WNP*, Adam Marszałek, Toruń 2006.
- [20.] Wyrozumska A.: *Zasady działania Unii Europejskiej*. W: *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, J. Barcz, M Górka, A. Wyrozumska (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- [21.] *Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz. Urz. UE 2012 C 326.
- [22.] *Dogowor o Jewrazijskom ekonomiczeskom sojuzie om 29 maja 2014 g. podpisanw g. Astanie*, s izm. i dop., wstúp. w siú s 12 fiewrala 2017 g.
- [23.] *Soglaszenijeo sozdanii Sodrúžestwa Niezawisimych Gosudarstw ot 8 diekabria 1991 g.*
- [24.] *Soglaszenije o sozdaniizony swobodnoj torgowli ot 15 apriela 1994 g.*
- [25.] *Soglaszenije o Tamożennom sojuzie ot 20 janwaria 1995 g.*
- [26.] *Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl. Am 18. April 1951.*

**adw. dr Paweł Szewczyk**

Uniwersytet Opolski

Wydział Prawa i Administracji

Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego i Unijnego

ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole

pszewczyk@uni.opole.pl

Marek DANIKOWSKI

## **DZIAŁANIA UNII EUROPEJSKIEJ W WYMIARZE ZEWNETRZNYM W KONTEKŚCIE OCHRONY PRAW OBYWATELA UNII EUROPEJSKIEJ**

**Streszczenie:** W literaturze przedmiotu często spotyka się twierdzenie o występowaniu w UE systemowego problemu ustrojowego jakim jest oddalenie instytucji od obywateli. Niniejszy artykuł opisuje tymczasem działania podejmowane w ramach UE, które wskazują na podmiotowe traktowanie obywatela. Zagadnienie przedstawione jest w kontekście ochrony praw obywateli UE ze szczególnym uwzględnieniem zewnętrznych działań unijnych. W artykule posłużono się przykładem prawa obywateli UE do opieki dyplomatycznej i konsularnej w kraju trzecim, który jest przykładem czynnego i biernego prawa legacji.

**Słowa kluczowe:** prawa obywateli UE, ochrona praw obywatelskich w UE, polityka zagraniczna UE.

### **EXTERNAL DIMENSION OF THE EUROPEAN UNION ACTIVITIES ON THE CONTEXT OF PROTECTION OF EU CITIZENS RIGHTS**

**Summary:** In the scientific literature the statement of the EU structural system problem of the remoteness of institution from the citizens appears very often. The article describes actions undertaken within the EU which indicates the subjective attitude to the citizens. The issue is presented in the framework of protection of the EU citizens' rights, in particular taking into account the EU outside actions. The article includes the example of the EU citizens' rights to the diplomatic and consular protection in the third country what is the example of active and passive legation.

**Keywords:** the EU citizens' rights, protection of EU citizens' rights, EU foreign policy.

### **1. WSTĘP**

Traktaty, jako umowy wiążące państwa członkowskie Unii Europejskiej stanowią najważniejszy i podstawowy element wszystkich podejmowanych działań. Gwarantują również funkcjonowanie Unii Europejskiej w sposób oparty na zasadzie praworządności. Tym samym zawarte w nich cele UE determinują proces decyzyjny instytucji unijnych w zakresie prowadzonej polityki wewnętrznej, jak i polityki zagranicznej [Tereszkiewicz 2013].

Przepisy pierwszych traktatów zapoczątkowujących proces integracji państw europejskich, koncentrowały się głównie na aspektach ekonomicznych i gospodarczych. Taki charakter miał zarówno Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, który wszedł w życie 23 lipca 1952 r. jak i Traktaty Rzymskie, czyli Traktaty ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską

Wspólnotę Energii Atomowej (weszły w życie 1 stycznia 1958 r.) [Barcz, Górka, Wyrozumska 2015: 43].

Cele wspomnianych traktatów założycielskich warunkowane były sytuacją polityczną i gospodarczą po II wojnie światowej i zamiarem doprowadzenia do integracji ekonomicznej państw Europy. Rozszerzenie współpracy gospodarczej wiązało się również z niepowodzeniami w budowie i realizacji projektów dotyczących wspólnej polityki militarnej.

Zmiany traktatów unijnych występowały zazwyczaj jako element pogłębiający proces integracji. Możliwość rewizji brano pod uwagę już w traktatach założycielskich, począwszy od Traktatu Paryskiego – ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali, gdzie zmiana umów pomiędzy państwami członkowskimi została wprost dopuszczona postanowieniami poszczególnych artykułów [Barcz, Chruściak, Herma, Nowacki, Pudło, Socha 2012: 65 i n.]. Powyższe umożliwiło dalszą realizację integracji politycznej, doprowadzając, na podstawie Traktatu z Maastricht, do ustanowienia Unii Europejskiej [Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r.]. Wspomniana integracja polityczna stanowiła jeden z głównych celów. Niezwykle istotnymi elementami składowymi unii politycznej stało się kreowanie wspólnej polityki zagranicznej i spraw wewnętrznych, jak również ustanowienie obywatelstwa Unii Europejskiej [Grochalski 2011: 140]. Dopiero też od tego momentu można mówić, o próbie określenia pozycji jednostki w Unii Europejskiej poprzez m.in. nadanie jej szeregu uprawnień. Wzrost roli obywatela był równocześnie akceptacją zwiększonego uczestnictwa w zarządzaniu i funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wcześniejsze etapy integracji skoncentrowane na aspektach ekonomicznych, znaczenie jednostki sprowadzały do pozycji zajmowanej w ramach wspólnego rynku [Krzysztofik 2014: 63]. W sferze formalno-prawnej Traktat z Lizbony rozszerzył wiele uprawnień jakie wraz z powstaniem obywatelstwa unijnego wprowadził Traktat z Maastricht, jak np. swobodę przemieszczania się i wyboru miejsca zamieszkania w obszarze Unii Europejskiej, czy też prawo do opieki konsularnej i dyplomatycznej na terenie państw trzecich [Sądurski 2015: 27]. I właśnie to uprawnienie wydaje się najpełniej odzwierciedlać wymiar działań zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście ochrony praw swoich obywateli. Pomimo, iż obywatelstwo Unii Europejskiej ma charakter akcesoryjny wobec obywatelstwa krajowego, to jednak wraz z powołaniem tej kategorii prawnej obywatel nabył prawo do ochrony ze strony instytucji unijnych, także poza jej granicami. Powyższe wskazuje, iż wraz z rozszerzeniem uprawnień obywatelskich, wzrosła też odpowiedzialność Unii Europejskiej wobec jednostki. Ponadto dbałość o ochronę praw obywateli w wymiarze zewnętrznym, nie może i nie ogranicza się wyłącznie do ochrony konsularnej a jej przejawem jest w dużej mierze prawidłowo kształtowana wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Powyższe gwarantuje zapis art. 3 TUE, poprzez sformułowanie o zapewnieniu swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych z jednoczesną swobodą przepływu osób oraz kontrolą granic zewnętrznych. *Expressis verbis* wskazuje się również, iż obywatel jest objęty ochroną nie tylko w przestrzeni unijnej ale także w sferze

stosunków zewnętrznych. W związku z powyższym, wydaje się, również, że zapewnienie obywatelowi Unii Europejskiej realizacji jego praw i swobód następować musi także poprzez realizację celów strategii bezpieczeństwa i zapobieganiu zagrożeniom i konfliktom w krajach trzecich. Z tego powodu warto pokrótce odnieść się do podstaw prawnych wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony Unii Europejskiej.

## **2. INSTYTUCJONALIZACJA WSPÓLNEJ POLITYKI ZAGRANICZNEJ I BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ W ŹRÓDŁACH PIERWOTNYCH**

Istotnym zapisem Traktatu z Maastricht był Tytuł V powołujący wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Przepisy te prowadziły do próby podjęcia współpracy militarnej i ukształtowania wspólnej polityki obronnej, stanowiły również ważny etap we wzmacnianiu Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej i tworzeniu bardziej jednolitej polityki zagranicznej [Barcik 2008: 13]. Już w Preambule do Traktatu o Unii Europejskiej znajduje się deklaracja o realizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Ponieważ nie wypracowano jednego rozwiązania w odniesieniu do zagadnienia obronności i tego jak kwestia ta powinna być realizowana przez Unię Europejską, w Preambule umieszczono kompromisowe zapisy stanowiące o możliwości doprowadzenia do „wspólnej obrony”. Dla równowagi, zdecydowano się również na sformułowanie mówiące o „wspólnej polityce obronnej”, które było łatwiejsze do zaakceptowania dla zwolenników dominującej roli NATO jako gwaranta bezpieczeństwa światowego, w tym i europejskiego [Ibidem: 70]. Do podstawowych celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zaliczono m.in. umacnianie bezpieczeństwa unijnego i międzynarodowego oraz opracowywanie wspólnej polityki obronnej (bez klauzuli czasowej). Integralną częścią rozwoju Unii miała stać się Unia Zachodnioeuropejska, która byłaby odpowiedzialna za budowanie komponentu obronnego Wspólnoty, jak również i europejskiego wkładu w działania NATO [Naert 2010: 30 i n.]. Organem kompetentnym do podejmowania decyzji z obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa stała się Rada Unii Europejskiej [Wawrzyk 2009: 69]. Pomimo konieczności wypracowania wielu kompromisowych rozwiązań odpowiadających różnym poglądom państw członkowskich, w Traktacie z Maastricht udało się wykreować i nadać kierunek działania Unii Europejskiej w omawianym zakresie.

Aktualnie obowiązujący Traktat z Lizbony również odnosi się do kwestii wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i wprowadza w tym zakresie kolejne zmiany [Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r.]. Reformując instytucje unijne i usprawniając proces decyzyjny, jednocześnie wzmacnia politykę zagraniczną Unii Europejskiej. Należy zwrócić uwagę, iż wzmocnienie kompetencji UE w niektórych aspektach polityki wewnętrznej, przekłada się także na sprawy zagraniczne. Wymienić należy zwłaszcza takie zagadnienie jak problem kontroli i ochrony granic zewnętrznych, co wiąże się w szczególności z polityką imigra-

cyjną i azylową. Nie tylko z tych względów Unia dba o dobre relacje sąsiedzkie i współpracę opartą na pokojowych stosunkach z krajami ościennymi, co zostało wyrażone zapisami dodanego nowego art. 7a. Podmiotowość prawna wspólnoty państw unijnych na arenie międzynarodowej podkreślona została poprzez wskazanie, iż powyższe cele może ona realizować m.in. poprzez zawieranie z zainteresowanymi państwami stosownych umów. Powyższe potwierdza art. 47 TUE, który stwierdza jednoznacznie, iż „Unia ma osobowość prawną”. W art. 218 TFUE znajduje się opis procedury dotyczącej zawierania umów międzynarodowych pomiędzy Unią a państwami trzecimi oraz organizacjami międzynarodowymi. Organem uprawnionym do wydania stosownych upoważnień dla działań zmierzających do podpisania tego rodzaju umów jest Rada. Kompetencje te realizuje zarówno na początkowym etapie jakim są rokowania, jak i przy wydawaniu odpowiednich wytycznych negocjacyjnych i upoważnień do samego podpisania umowy. Jeśli takie działania związane są wyłącznie lub w głównej mierze ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, stosowne zalecenia przedstawia Radzie wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa. W kolejnym etapie Rada przyjmuje decyzję, otwierającą drogę do dalszych negocjacji i upoważniającą do rokowań podejmowanych przez mianowanego wcześniej negocjatora lub, jeżeli wymaga tego przedmiot umowy, zespołu unijnych negocjatorów. Znaczącą rolę Rady ukazuje uprawnienie, dzięki któremu organ ten może przekazywać negocjatorowi własne wytyczne, bądź też wyznaczyć komitet, z którym prowadzone rokowania należy konsultować. To również Rada jest podmiotem upoważniającym do podpisania umowy i podejmującym decyzje o jej zawarciu, choć w obu przypadkach czyni to na wniosek negocjatora. Negatywna opinia Trybunału Sprawiedliwości dotycząca zgodności negocjowanej umowy z Traktatami, wydana na wniosek państwa członkowskiego, Parlamentu Europejskiego, Rady lub Komisji, sprawia, że może nie wejść w życie.

Zgodnie z zapisami art. 18 i 26 Traktatu o Unii Europejskiej, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii prowadzi i koordynuje wysoki przedstawiciel mianowany w tym celu za zgodą Komisji przez Radę Europejską. Ma również realny wpływ na wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony. Jako jeden z wiceprzewodniczących Komisji Europejskiej, Wysoki przedstawiciel dba o spójność ogólnych działań zewnętrznych, jakie podejmowane są przez Unię Europejską. Również ze względu na fakt bycia wiceprzewodniczącym Komisji jego nominacja na pięcioletnią kadencję podlega zatwierdzeniu przez Parlament Europejski. Dodatkowo wspomagany jest przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych. Ponadto na podstawie art. 36 Traktatu o Unii Europejskiej wymagane jest, aby Wysoki przedstawiciel konsultował się z Parlamentem Europejskim w zakresie swojej podstawowej aktywności z obszaru polityki zagranicznej, bezpieczeństwa oraz bezpieczeństwa i obrony.

Ze względu na pełnioną funkcję, wysoki przedstawiciel przyczynia się do rozwoju wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii przedstawiając swoje propozycje Radzie Unii Europejskiej i Radzie Europejskiej. Jest również gwarantem wdrożenia podejmowanych decyzji. Szczególnie istotne jest, aby w omawia-

nym zakresie dotyczącym polityki zagranicznej, podejmowane działania zapewniały spójność i skuteczność, zwłaszcza w takich dziedzinach jak pomoc humanitarna i działania kryzysowe oraz handel czy pomoc rozwojowa. Od roku 2014 funkcję tę pełni Federica Mogherini, która zastąpiła Catherine Ashton.

Co istotne z punktu widzenia obywatela Unii Europejskiej, we wspomnianym już art. 3 TUE znaleźć można zapis, który *expressis verbis* wskazuje, iż jest on objęty ochroną nie tylko w przestrzeni unijnej ale także w sferze stosunków zewnętrznych. Przejawem takiej ochrony jest m.in. prawo obywatela UE do opieki dyplomatycznej i konsularnej.

Jak już zauważono, sprawy zewnętrzne Unii znajdują przełożenie także na bezpieczeństwo obywateli oraz realizację ich praw i swobód gwarantowanych obowiązującymi Traktatami. Istnieje bowiem ścisła zależność pomiędzy aspektami bezpieczeństwa zewnętrznego oraz wewnętrznego. Dla przykładu, swoboda poruszania się w granicach wewnętrznych UE mogłaby zostać ograniczona w sytuacji kryzysu związanego z zagrożeniem terrorystycznym lub przestępczością zorganizowaną. Oba z wymienionych zagrożeń, obok rozprzestrzeniania broni masowego rażenia, konfliktów regionalnych i niewydolności państwa zostały dostrzeżone w europejskiej strategii bezpieczeństwa z 2003 r. [Dziewulska 2016: 28]. Często zatem ochrona praw obywateli Unii rozpoczyna się *de facto* poza granicami UE w ramach podejmowanych przez nią działań o charakterze zewnętrznym. Wspomniane konflikty regionalne, ubóstwo i związane z tym zjawiskiem zagrożenie dla stabilności regionów, ułatwiają rozwój działalności grup przestępczych lub terrorystycznych, ich dostęp do broni, środków finansowych etc. Dlatego też z punktu widzenia obywatela UE ważna jest prewencja i podejmowanie kluczowych działań zapobiegających takim zdarzeniom poprzez skuteczną politykę zagraniczną. Wydaje się, że od czasu sporządzenia ESB z 2003 r. Unia Europejska nie odpowiedziała w wystarczającym stopniu na te zagrożenia, czego przykładem może być aktualna sytuacja w Syrii, Turcji czy na Ukrainie. Przykład Ukrainy, szczególnie ze względu na bezpośrednie sąsiedztwo graniczne z Unią Europejską, wskazuje, że tzw. dyplomacja prewencyjna mająca prowadzić do zapobiegania konfliktom mogącym stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa Unii i jej obywateli, nie jest skuteczna [Tereszkiewicz 2017: 66]. Pomimo zatem, iż prawne podstawy działalności prewencyjnej zapisane zostały już w Traktacie z Maastricht, odnosząc się wprost do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, to jednak zauważalny jest dysonans pomiędzy tymi uregulowaniami a stanem faktycznym [Stankiewicz 2009: 52]. Problemem wydaje się być częsty brak jednolitości przy realizacji celów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wynikający z różnic w interesach poszczególnych państw wchodzących w skład Unii Europejskiej [Boniecka 2015: 42]. Tym samym powstaje wątpliwość, czy obywatele Unii Europejskiej mogą w pełni zaufać, iż wszystkie spośród uprawnień gwarantowanych w ramach obywatelstwa unijnego pozostają w pełni zabezpieczone.

### **3. PRAWO DO OPIEKI DYPLOMATYCZNEJ I KONSULARNEJ OBYWATELA UNII EUROPEJSKIEJ JAKO WYRAZ CZYNNEGO I BIERNEGO PRAWA LEGACJI**

Ewolucja wspólnoty europejskiej doprowadziła do stanu, w którym organizacja międzynarodowa zaczęła traktować jednostki, niczym poszczególne państwa demokratyczne swoich obywateli. Tak więc stałym dążeniem stało się, aby obywatel Francji, Niemiec czy Polski był uprawniony i zobowiązany w równym stopniu. Skoro zatem wszystkie jednostki z poszczególnych krajów wchodzą w zakres jednego organizmu instytucjonalnego jakim jest Unia Europejska, a w dodatku posiadają już nie tylko obywatelstwo danego kraju, ale i obywatelstwo unijne, to powinny być w równym stopniu chronione także poza granicami wspólnoty. Znalazło to swoje odzwierciedlenie także w stanowisku Komisji, która uznała wprost, iż dzięki ustanowieniu obywatelstwa UE, Unia postawiła jednostkę w centrum swoich działań [Goudappel 2010: 29]. Nadmienić również należy, iż obywatelstwo unijne ma charakter akcesoryjny, a więc nie stanowi alternatywy dla obywatelstwa krajowego, ani tym bardziej go nie zastępuje. Przy tym nie nakłada na obywatela dodatkowych obowiązków wzmacniając jednocześnie jego pozycję [Grochalski 2006: 29].

Jak już zostało wcześniej wspomniane, powyższe stanowi jedno z najważniejszych uprawnień obywateli unijnych, pozwalające na zabezpieczenie własnych interesów także w krajach trzecich. Opieka dyplomatyczna i konsularna, w sytuacjach, gdy nie jest możliwa do uzyskania ze strony państwa pochodzenia, może zostać udzielona przez inny kraj członkowski UE. Zgodnie z zasadą niedyskryminacji, wypracowane zostało takie rozwiązanie legislacyjne, dzięki któremu każdy obywatel Unii Europejskiej musi być traktowany w ten sam sposób i uzyskać taką samą ochronę dyplomatyczną, niezależnie od tego z jakiego kraju członkowskiego pochodzi.

Uprawnienie obywatela unijnego nie może być przez niego wykonywane w sposób dowolny. Ochrona taka następuje w kraju pobytu, jeżeli nie może jej zapewnić kraj pochodzenia. Ma to miejsce, jeśli właściwa ambasada lub konsulat nie występują, bądź nie są w określonym czasie dostępne [Lechowicz 2013: 211].

We wniosku Dyrektywy Rady w sprawie ochrony konsularnej obywateli Unii za granicą z 2011 r. „niedostępność” tłumaczona jest jako brak możliwości dotarcia do placówki dyplomatycznej i powrotu do miejsca początkowego jednego dnia, posługując się powszechnym środkiem transportu w danym kraju. Wydaje się jednak, że zakres ten można rozszerzyć do sytuacji, w których właściwa ambasada bądź konsulat, ze względu na swoje położenie, ulegają czasowemu zamknięciu z powodu tzw. działania siły wyższej, jak np. klęski żywiołowej, nieprzewidzianych utrudnień w działalności powodowanych sytuacją polityczną na danym terytorium lub innych kwestii odnoszących się do bezpieczeństwa pracowników takiej placówki.

Zagadnienie ochrony dyplomatycznej i konsularnej obywateli Unii Europejskiej uregulowane zostało w art. 23 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Jest to pierwotne źródło prawa unijnego, a treść wspomnianego powyżej artykułu stanowi: „Każdy obywatel Unii korzysta na terytorium państwa trzeciego, gdzie państwo członkowskie, którego jest przynależnym, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony ze strony władz dyplomatycznych i konsularnych każdego państwa członkowskiego, na takich samych zasadach, jak przynależni tego państwa. Państwa członkowskie ustanawiają między sobą niezbędne reguły oraz rozpoczynają rokowania międzynarodowe wymagane do zapewnienia tej ochrony”.

Przytoczony artykuł jest w swojej treści jasny i jednoznaczny i nie budzi wątpliwości dotyczących wskazania podmiotów uprawnionych, jak również sytuacji, w jakiej podmioty te mogą korzystać z jego dyspozycji. Obywatelstwo unijne uprawnia zatem do korzystania z ochrony dyplomatycznej i konsularnej we wspomnianych okolicznościach przez każdego, kto je posiada, bez konieczności spełniania dodatkowych warunków o charakterze podmiotowym. Nie powinno też budzić sporów, iż treść art. 23 TFUE jest rozwiązaniem w równym stopniu korzystnym dla wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej. Obejmuje bowiem w takim samym zakresie wszystkich obywateli znajdujących się w kraju trzecim. Pomimo zatem, iż przytoczony artykuł nie może być uznany za normę prawa materialnego, to jednak jest respektowanym przez zainteresowane podmioty prawem traktatowym [Grochalski 2015: 97]. Tym samym stanowi emanację zasady niedyskryminacji i jako taki nakłada na każde państwo unijne obowiązek ochrony i opieki dyplomatyczno-konsularnej względem obywateli innych państw członkowskich. Jest również wyrazem ochrony obywatela unijnego w warunkach działań zewnętrznych UE i poza jej granicami. Przyjęte rozwiązanie *expressis verbis* ukazuje kolejne wymierne korzyści z faktu posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej i wzmacnia poczucie przynależności do całej wspólnoty, mając niezwykle istotne znaczenie w kontekście integracji europejskiej. Co oczywiste, dzieje się to nie wyłącznie poprzez świadomość istnienia takiego uprawnienia ale także w sytuacji zaistnienia realnej potrzeby uzyskania pomocy dyplomatycznej. Przy coraz bardziej wzmożonym ruchu turystycznym w różnych, często odległych rejonach świata, art. 23 TFUE nie jest wcale zbyt mocno ograniczony w swoim zakresie podmiotowym. Nie sprowadza się zatem jedynie do repatriacji wobec obywateli pozbawionych niezbędnych środków finansowych, w wyniku np. upadku biura podróży, z którego usług korzystali. W ramach wzmiankowanego art. 23 TFUE mieści się również pomoc w przypadku zgonu obywatela, poważnego wypadku lub ciężkiej choroby, aresztowania bądź zatrzymania czy też sytuacji, w której obywatel UE stał się ofiarą poważnego przestępstwa [Jasiński 2015: 160]. Stanowi również dla obywateli unijnych zabezpieczenie przy ograniczonej liczbie placówek dyplomatycznych i konsularnych [Grochalski 2011: 142]. Tym bardziej, że prawo obywateli podlega kontroli Trybunału Sprawiedliwości UE. Konieczność dostosowania prawa europejskiego do krajowego wyklucza dowolność w omawianym zakresie. Państwo członkowskie nie tylko zatem może udzielić opieki konsularnej i dyplomatycznej w opisywanych sytuacjach ale ma także

taki obowiązek. Powyższe wynika wprost z zapisów art. 46 Karty praw podstawowych [Karta praw podstawowych UE].

Zasady pod jakimi dopuszczalne było korzystanie z opieki zapewnionej w art. 23 TFUE, przez ponad dekadę określała Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 95/553/WE z 19 grudnia 1995 r. odnosząca się do ochrony obywateli unijnych przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne. Jak słusznie wskazuje się w literaturze przedmiotu, wzmiankowana powyżej Decyzja Rady (UE), choć odegrała pozytywną rolę wobec jednostek posiadających obywatelstwo unijne w zakresie możliwości uzyskania opieki w państwach trzecich, to jednak ograniczała się *de facto* do ochrony konsularnej, pomimo tytułowej wzmianki o opiece dyplomatycznej [Grochalski 2015: 98]. Ochrona ta została w art. 5 ust. 1 wzmiankowanej Decyzji Rady UE sprowadzona do 5 enumeratywnie wymienionych sytuacji: pomocy w przypadku zgonu; poważnego wypadku i ciężkiej choroby; aresztowania lub zatrzymania; pomocy udzielanej osobom względem których dopuszczono się aktów przemocy; repatriacji do kraju obywateli pozbawionych środków. Powyższy katalog mógł być jednakże na mocy ust. 2 tego samego artykułu znacznie rozszerzony ponieważ dopuszczał udzielenie pomocy obywatelom Unii „również w innych okolicznościach”. O ile jednak udzielenie ochrony z tytułu zdarzeń wliczonych w art. 5 ust. 1 było obligatoryjne, o tyle ust. 2 uzależniał udzielenie dalszej pomocy od dobrej woli organu wydającego stosowną decyzję.

Od czasu uchwalenia opisywanej powyżej Decyzji Rady, kwestie dotyczące opieki dyplomatycznej i konsularnej były przedmiotem szeregu inicjatyw instytucji unijnych w efekcie czego powstały nowe przepisy. Nacisk na wzmocnienie roli ochrony dyplomatycznej i konsularnej przejawiał się m.in. w Traktacie z Lizbony oraz w Karcie Praw Podstawowych [Grochalski 2015: 99]. W roku 2015 zakończyła się także praca Grupy Roboczej ds. Współpracy Konsularnej (GR COCON) nad projektem nowej dyrektywy odnoszącej się do ułatwień w ochronie konsularnej obywateli Unii Europejskiej, którzy nie mają swojej reprezentacji w państwach trzecich [MSZ 2015: 10]. Dzięki temu, Decyzja Rady Unii Europejskiej nr 95/553/WE z 19 grudnia 1995 r. zostanie uchylona Dyrektywą Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE. Termin transpozycji przez państwa członkowskie upływa z dniem 1 maja 2018 r.

Przyjęte rozwiązania wzmacniają znaczenie zasady niedyskryminacji i podkreślają konieczność udzielenia pomocy tym obywatelom Unii Europejskiej, którzy nie są w danym państwie reprezentowani i na zasadach obowiązujących ich własnych obywateli. W stosunku do dyspozycji art. 5 uprzednio obowiązującej dyrektywy zmieniono kolejność sytuacji, w których ochrona konsularna jest przyznawana, co mogłoby wskazywać, iż wymienione zdarzenia występują najczęściej według podanego schematu. Według treści art. 9 nowej Dyrektywy Rady (UE) 2015/637 są to: aresztowanie lub zatrzymanie; padnięcie ofiarą przestępstwa, poważny wypadek lub ciężka choroba; śmierć; udzielenie pomocy i repatriacja w sytuacji nadzwyczajnej oraz potrzeba wydania tymczasowych dokumentów

podróży określonych w decyzji 96/409/WPZiB, co nie było wcześniej uwzględnione.

We wzmiankowanym powyżej artykule, poprzez sformułowanie „może obejmować, między innymi” wskazuje się również, iż udzielenie pomocy nie ogranicza się do podanych przykładów, a więc nie jest to katalog zamknięty.

Istotną zmianą jest pojawienie się uprawnienia o możliwości korzystania we wspomnianym zakresie z ochrony dyplomatycznej i konsularnej także przez członków rodzin niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich. Dokładne brzmienie art. 5 Dyrektywy Rady (UE) 2015/637 jest następujące: „Członkom rodzin niebędącym obywatelami Unii towarzyszącym niereprezentowanym obywatelom w państwie trzecim zapewnia się ochronę konsularną w takim samym stopniu i na takich samych warunkach, na jakich byłaby ona zapewniona członkom rodzin obywateli państwa członkowskiego udzielającego pomocy, którzy to członkowie nie są obywatelami Unii, zgodnie z prawem lub praktyką tego państwa członkowskiego” [Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z 20 kwietnia 2015]. *A contrario* należy zatem domniemywać, że ochrona taka nie przysługuje nieobywatelom unijnym będącym członkami rodziny obywatela państwa członkowskiego w przypadku wyjazdu do kraju trzeciego bez jego osobistego udziału w takim wyjeździe.

Podkreślenia ponadto wymaga utrzymanie kontrowersyjnej zasady stwierdzającej, iż uprawnionemu przysługuje wyłącznie ochrona konsularna. *Expressis verbis* wskazuje na to zapis art. 7 ust. 1 wzmiankowanej Dyrektywy Rady (UE) 2015/637. Jednocześnie jednak o ten rodzaj ochrony niereprezentowany obywatel unijny, może się zwrócić zarówno do konsulatu, jak i ambasady.

Przepisy Dyrektywy Rady z 2015/637 nie ograniczają państw członkowskich jedynie do wskazanych rozwiązań. Dopuszcza się wprowadzanie lub stosowanie także własnych, istniejących już regulacji. Jest to jednakże dozwolone wyłącznie, jeśli przepisy krajowe są korzystniejsze od unijnych.

Ponadto, interesującą kwestią jest także aspekt finansowy udzielanej pomocy. W sytuacji, gdy wymagane jest zapewnienie pokrycia należności z tytułu kosztów lub opłat, niereprezentowani obywatele unijni nie mogą ponosić wyższych należności niż obywatele kraju Unii Europejskiej udzielającego pomocy.

Tak jak instytucja obywatelstwa unijnego, tak i uprawnienie dotyczące ochrony konsularnej niereprezentowanych obywateli Unii Europejskiej w państwach trzecich będzie prawdopodobnie podlegać dalszej, ograniczonej ewolucji ze względu na swój zakres przedmiotowy [Grochalski 2015: 93]. Widoczne jest to m.in. na przykładzie zmian w postaci przytaczanej Dyrektywy Rady (UE) z 2015/637, niektórych zapisów Traktatu z Lizbony, czy też karty praw podstawowych.

W świetle światowych wydarzeń o charakterze kryzysowym, jak również innych sytuacji życia codziennego dotyczących obywateli unijnych przebywających na terenie krajów trzecich, ochrona konsularna staje się coraz bardziej niezbędna. Przytaczane są przykłady klęsk żywiołowych jak trzęsienia ziemi, tsunami i in., oraz wydarzenia, których powodem był czynnik ludzki, m.in. rozruchy

w Egipcie, Libii i Bahrajnie z 2011 r., do których dodać można także te z Tunezji, Syrii lub Turcji z 2015 i 2016 r. Częstym problemem stają się też porwania statków przez piratów oraz upadające biura podróży.

Pomimo powtarzalności występowania przykładów wydarzeń podobnych do wskazanych powyżej, nadal jeszcze występują braki w ustalaniu skonkretyzowanych reguł, obowiązujących pomiędzy współpracującymi między sobą państwami unijnymi oraz krajami trzecimi.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż uprawnienie do korzystania przez obywateli UE z opieki dyplomatycznej lub konsularnej innego kraju członkowskiego na terenie państw trzecich jest kwestią szczególną w kontekście obywatelstwa unijnego. Specyfika ta odnosi się do faktu, iż jest to jedyne uprawnienie, którego skutki prawne następują w przestrzeni krajów nie wchodzących w skład wspólnoty unijnej. Zgodnie z zapisami Dyrektywy Rady (UE) 2015/367, ustanowione przepisy, oprócz celu głównego jakim jest z pewnością ochrona obywateli unijnych, znajdują również inne fundamentalne przesłanki do ich zastosowania jak europejska solidarność oraz, w wymiarze zewnętrznym, budowanie wizerunku i tożsamości unijnej w krajach spoza jej obszaru. Elementy te również przyczyniają się do wzmacniania poczucia przynależności unijnej wśród samych obywateli Unii Europejskiej.

Podsumowując należy zauważyć, że Traktat Lizboński, także dzięki reformom instytucjonalnym i usprawnieniu procesu podejmowania decyzji jednoznacznie wzmocnił działania wykonywane w zakresie polityki zewnętrznej Unii Europejskiej. Dyplomacja unijna, zgodnie z zapisami traktatowymi, w zakresie swojej działalności powinna dbać nie tylko o to, aby Unia Europejska była poważnym partnerem dla USA i NATO ale również o ochronę i promocję fundamentalnych praw człowieka i obywatela, zapewnienie pomocy humanitarnej, także we współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi i poszanowanie Karty Narodów Zjednoczonych, co zostało *expressis verbis* wpisane do art. 21 Traktatu. Tak prowadzona polityka zagraniczna i bezpieczeństwa ma na celu rozwój i umacnianie podstawowych wartości jak demokracja, rządy prawa i respektowanie prawa międzynarodowego. Jednocześnie czyni to w sposób zmierzający do osiągnięcia statusu tzw. *Global Conflict Manager*, chcąc zapewnić sobie rolę gwaranta regionalnego i światowego bezpieczeństwa [Whitman 2012: 3]. Jak już jednak zostało wcześniej wspomniane na przykładzie konfliktu rosyjsko – ukraińskiego, należy uznać, że skuteczność podejmowanych działań w omawianym zakresie powinna zostać w znacznym stopniu podniesiona.

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Jednym z głównych celów zmian wprowadzonych Traktatem z Lizbony było, aby Unia Europejska stała się bardziej demokratyczna. Powyższe spowodowało, iż działania podejmowane przez Unię stały się w większym stopniu ukierunkowane także na prawa indywidualne. Z punktu widzenia jednostki zmiany te przyniosły nową, istotną kategorię prawną w postaci obywatelstwa Unii Europejskiej. Zapewnienie jednostkom pełni praw obywatelskich wymaga zaś skutecznego

i komplementarnego systemu instytucjonalnego. Działania Unii w wymiarze zewnętrznym również musiały zostać odpowiednio dostosowane do przyjętych celów, zwłaszcza, iż powołane zostały nowe służby dyplomatyczne oraz nowy wysoki przedstawiciel spraw zagranicznych, a art. 3 TUE rozszerza jednoznacznie ochronę obywatela także poza obszar aktywności wewnętrznej. Na marginesie należy zauważyć, że działania zewnętrzne Unii mają znaczenie dla obywateli UE również w ujęciu generalnym. Każda decyzja podejmowana w ramach omawianej aktywności implikuje kierunek zmian nie tylko dla Unii jako organizacji międzynarodowej i poszczególnych państw ale także dla jednostek. Relacje UE w tym zakresie zwykle mają wymiar ekonomiczny, polityczny lub wojskowy [Barburska 2016: 17]. Niezależnie od tego, który z powyższych elementów jest aktualnym przedmiotem działań unijnych, zawsze wpływa na sprawy wewnętrzne UE i w dalszej konsekwencji także na obywatela. Pozornie odległe kwestie konfliktów zbrojnych na Bliskim Wschodzie mogą np. powodować dalszy kryzys w Europie wywołany słabo kontrolowanym napływem uchodźców i ograniczenie uprawnienia do swobodnego przekraczania granic wewnętrznych Unii. Warto przy tym odnotować, że ok. 86% osób, które nabyły obywatelstwo państwa członkowskiego w roku 2015 było wcześniej obywatelami krajów spoza UE. 31% z nich pochodziło z Afryki, 14% z Ameryki Północnej i Południowej, 21% z Azji i tylko 20% spośród innych krajów europejskich. Najwięcej nowych obywateli UE pochodziło z Maroka (10,2%), z Albanii (5,8%) i Turcji (4,2%) [Eurostat 2017]. Dlatego też istotne jest, zwrócenie uwagi na fakt konieczności stałego rozwoju obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, który wymaga dalszego usprawniania, a podstawy działalności zdecydowanego skonkretyzowania. Wielość podmiotów odpowiadających za ten obszar polityki unijnej oraz *sui generis* powołanych dla realizacji tejsze, wymaga większej koordynacji, spójności i współpracy organów i instytucji. Pozwalają na to zwłaszcza cele polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które w art. 21 TUE zostały ujęte w sposób generalny, umożliwiające ich szeroką realizację.

Wydaje się również, iż brak zgody państw członkowskich na częściowe odstąpienie od braku możliwości związania decyzjami odpowiednich organów unijnych w zakresie dotyczącym polityki zagranicznej, odzwierciedlony zapisami art. 25 Traktatu, utrzyma trudności w podejmowaniu kluczowych decyzji z obszaru polityki zagranicznej i obronnej.

### Literatura:

- [1.] Barcz J., Górka M., Wyrozumsk A.: *Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA 2015.
- [2.] Barcik J.: *Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Aspekty prawne i polityczne*. Bydgoszcz-Katowice: Oficyna Wydawnicza Branta 2008.

- [3.] Barcz J., Chruściak R., Herma C., Nowacki M., Pudło A., Socha A.: *Rewizja Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Praktyka, problemy prawne i proceduralne*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa 2012.
- [4.] Boniecka M., *Cele, zasady i struktura wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej – próba oceny po zmianach w Traktacie lizbońskim*, Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM, 5/2015.
- [5.] Dziewulska A.: *Strategie bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2016, z. 4.
- [6.] Goudappel F.: *The Effects of EU Citizenship. Economic, Social and Political Rights in a Time of Constitutional Change*, The Hague: TMC Asser Press 2010.
- [7.] Grochalski S. M.: *Zasada niedyskryminacji obywatela Unii Europejskiej w prawie do opieki konsularnej*. W: *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Elżbiecie Dyni*, L. Brodowski, D. Kuźniar, Kwiatek (red.), Rzeszów 2015.
- [8.] Grochalski S. M.: *Obywatelstwo Unii Europejskiej - próba określenia pozycji jednostki. Geneza – teraźniejszość – przyszłość*. Zeszyty Naukowe Politechniki Opolskiej s. *Studia Europejskie*. Obywatel w Unii Europejskiej, z. 1 2006.
- [9.] Grochalski S. M.: *Ochrona dyplomatyczna i konsularna na terytorium państw trzecich, prawem obywatela Unii Europejskiej*. W: *Status prawny obywatela Unii Europejskiej*, S. M. Grochalski (red.), Dąbrowa Górnicza 2011.
- [10.] Grochalski S. M.: *Status prawny obywatela Unii Europejskiej*. Dąbrowa Górnicza: Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej 2011.
- [11.] Jasiński F.: *Prawo dostępu obywateli Unii Europejskiej do pomocy konsularnej*. W: *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA 2015.
- [12.] Krzysztofik E.: *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Roczniki Administracji i Prawa, 2014.
- [13.] Lechowicz K.: *Opieka dyplomatyczna i konsularna jako europejskie prawo obywatelskie*. „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego” 2013, z. 78.
- [14.] Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Departament Konsularny: *Raport polskiej służby dyplomatyczno-konsularnej za rok 2015*, Warszawa 2015.
- [15.] Naert F.: *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Antwerp-Oxford-Portland: Intersentia 2010.
- [16.] Sadurski W.: *Obywatelstwo europejskie a legitymacja demokratyczna Unii Europejskiej*. W: *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), Warszawa: Wolters Kluwer Polska SA 2015.
- [17.] Tereskiewicz F.: *Dyskursywne punkty węzłowe w eurosceptycznym dyskursie na temat działań zewnętrznych Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2017, nr 1.

- [18.] Tereszkwicz F.: *Proces instytucjonalizacji wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń: Wydawnictwo Europejskie Centrum Edukacyjne 2013.
- [19.] Stankiewicz W.: *Dyplomacja prewencyjna jako środek utrzymania ładu na kontynencie europejskim*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” 2009, nr XVI (1).
- [20.] Wawrzyk P.: *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne 2009.
- [21.] Whitman R. G.: *The European Union as a Global Conflict Manager*. Londyn – Nowy Jork: Routledge 2012.

### Źródła internetowe

- [1.] Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3AC2012%2F326%2F02> [dostęp 10.01.2018].
- [2.] Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 r. Wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>, [dostęp 10.01.2018].
- [3.] Traktat o Unii Europejskiej – Traktat z Maastricht, podpisany 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r., [https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf), [dostęp 02.12.2017].
- [4.] Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich spotykających się w ramach rady z dnia 19 grudnia 1995 r. dotycząca ochrony obywateli Unii Europejskiej przez przedstawicielstwa dyplomatyczne i konsularne (95/553/WE), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:41995D0553>. [dostęp 10.12.2017].
- [5.] Dyrektywa Rady (UE) 2015/637 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie środków koordynacji i współpracy mających ułatwić ochronę konsularną niereprezentowanych obywateli Unii w państwach trzecich oraz uchylająca decyzję 95/553/WE. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32015L0637>, [dostęp 10.12.2017].
- [6.] Wniosek Dyrektywy Rady w sprawie ochrony konsularnej obywateli Unii za granicą z 2011 r. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2011\)0881/\\_com\\_com\(2011\)0881\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0881/_com_com(2011)0881_pl.pdf), [dostęp 10.12.2017].
- [7.] Statystyki Eurostatu dotyczące obywatelstwa UE, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition\\_of\\_citizenship\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Acquisition_of_citizenship_statistics), [dostęp 10.12.2017].

**mgr Marek Danikowski**

Uniwersytet Opolski

Wydział Prawa i Administracji

ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole

Stefan Marek GROCHALSKI

## ROLA I ZNACZENIE NORM REGIONALNYCH W SYSTEMIE NORM PRAWA MIĘDZYNARODOWEGO PUBLICZNEGO

**Streszczenie:** Współczesne prawo międzynarodowe składa się między innymi, z prawa powszechnie obowiązującego i prawa regionalnego. Historycznie, normy prawa regionalnego są wcześniejsze i często były podstawą dla norm powszechnych. W prawie międzynarodowym obowiązują zasady, które bezwzględnie dotyczą zarówno norm w wymiarze powszechnym, jak i w wymiarze regionalnym. W Karcie Narodów Zjednoczonych dostrzeżono rolę i znaczenie norm regionalnych, z jednoczesnym zaznaczeniem niesprzeczności tych norm z postanowieniami wynikającymi z Karty Narodów Zjednoczonych.

**Słowa kluczowe:** państwo, region, regionalizm, organizacja międzynarodowa, normy prawne regionalne, normy prawne w wymiarze powszechnym.

### THE ROLE AND IMPORTANCE OF REGIONAL STANDARDS IN THE SYSTEM OF INTERNATIONAL PUBLIC LAW STANDARDS

**Summary:** Contemporary international law consists, inter alia, of the universally binding law and regional law. Historically, the norms of regional law are earlier and have often been the basis for universal norms. There are rules in international law that strictly concern norms in the universal as well as regional dimension. The United Nations Charter recognized the role and importance of regional standards, while at the same time indicating the conformity of these norms with the provisions resulting from the United Nations Charter.

**Keywords:** state, region, regionalism, international organization, regional law, universal law.

### 1. WSTĘP

Jeżeli postrzegać prawo międzynarodowe w kontekście jego historii, to z całą odpowiedzialnością można stwierdzić, że tradycja prawa międzynarodowego sięga czasów pradawnych. Niektórzy datują jego początek na 3000 rok przed naszą erą. Prawo to odnosiło się przede wszystkim do traktatów pokojowych. Natomiast w starożytnej Grecji zostało wzbogacone między innymi o regulacje dotyczące cudzoziemców, prawa dyplomatycznego i konsularnego. Wszystko to jednakże przestrzennie dotyczyło regionu [Czapliński, Wyrozumska 2004: 8–9].

Historycznie, normy prawa międzynarodowego w wymiarze regionalnym, są zdecydowanie starsze od obecnie funkcjonującego systemu norm uniwersalnych. Normy regionalne były zatem swoistym prekursorem regulacji prawnych. Bez wątpienia, wynikało to ze stanu postrzegania jedynie i tylko najbliższego,

bezpośredniego sąsiedztwa. Można wręcz stwierdzić, że wraz z chwilą wielkich odkryć geograficznych, wraz z rozwojem techniki a w konsekwencji wraz z innym, nowym pojmowaniem tradycyjnie dotąd postrzeganych odległości, nastąpiło poznanie – oswojenie świata, czego konsekwencją było pojawienie się bezpośredniego zapotrzebowania na powstawanie i stosowanie norm o charakterze powszechnym. Nie ma cienia wątpliwości, że normy w wymiarze powszechnym, w dużej mierze powstały na bazie norm, które wcześniej tworzyły wymiar regionalny. Szczególnym przykładem w tym względzie mogą być zarówno normy zwyczajowe, jak i traktatowe, które powstały wśród państw kontynentu europejskiego, a które to normy w wiekach późniejszych upowszechniły się.

Geneza norm uniwersalnych, to w istocie wykorzystanie specyfiki, doświadczenia regionalnych systemów. Można ten stan określić, jako pierwszy etap relacji norm regionalnych w stosunku do norm powszechnych. Drugi z etapów, to już wzajemne oddziaływania, przenikania się norm regionalnych i uniwersalnych. Trzeci z kolei etap, to swoista dominacja norm uniwersalnych nad normami regionalnymi, rozumiana, jako niesprzeczność norm regionalnych w stosunku do norm powszechnie obowiązujących.

Wymienione powyżej etapy pozwalają na stwierdzenie, że współczesne relacje norm uniwersalnych i regionalnych – dla dobra systemu powszechnego i regionalnego – realizują się na zasadzie wzajemnych oddziaływań. Tak więc, na normy uniwersalne wpływają normy regionalne, lecz również te ostatnie stanowią przykład, punkt wyjścia, dla powstających norm o charakterze powszechnym.

## **2. PAŃSTWO - PODMIOT W SYSTEMIE UNIWERSALNYM I REGIONALNYM**

Współczesny świat, postrzegany jako system, w dużym stopniu charakteryzuje się poliarchicznością, rozumianą, jako zdecentralizowane „rządy wielu podmiotów”. Tego rodzaju złożoność wynika przede wszystkim z dużej liczby państw o bardzo zróżnicowanych statusach (liczba ludności, wielkość terytorium, system władzy, stan gospodarki) i tym samym, w zasadzie, nieograniczonej liczbie możliwych interakcji między nimi.

Duża liczba podmiotów i wspomnianych wyżej interakcji powoduje, że rzeczywistość międzynarodowa jest bardzo podatna na różnego rodzaju komplikacje. Jednocześnie należy zauważyć, że wszyscy uczestnicy współczesnych stosunków międzynarodowych pozostają pod bardzo silnym wpływem zjawisk i zdarzeń o charakterze globalnym, wykraczającym daleko poza jednostkowe, partykularne interesy poszczególnych państw.

Współczesne pierwotne podmioty, co oczywiste, mogą się różnicować, upodabniać i w mniejszym lub większym stopniu, przybliżyć się do siebie. Mogą się także w swych działaniach wzajemnie wykluczać. Jeśli podmioty chcą wyklu-

czyć, zminimalizować sprzeczności, muszą tak współpracować, aby możliwie w największym stopniu oddalić prawdopodobieństwo zakłóceń.

Suwerennie równe podmioty prawa międzynarodowego (państwa) mogą tworzyć normy (zawierać umowy) zobowiązujące je, jako strony, do wzajemnych uprawnień i zobowiązań. Należy pamiętać, że współcześnie zawierane umowy, przy uwzględnieniu kryterium podmiotowego, mogą mieć charakter (zasieg) dwustronny – bilateralny lub wielostronny - multilateralny. Z kolei umowy międzynarodowe, przy zastosowaniu kryterium przestrzennego, charakteryzują się wymiarem powszechnym – uniwersalnym lub wymiarem regionalnym.

Współczesny świat, jako system, składa się z wielu elementów (w tym również z regionów), zatem wymaga nowego postrzegania, analizowania i projektowania, natomiast jego cechą charakterystyczną powinna być wspólna odpowiedzialność.

Ze względu na różnorodność zakresów działania, jak też na odmienne skale interesów, wyróżnić należy następujące, możliwe grupy podmiotów:

- państwa funkcjonujące jako samodzielne podmioty,
- państwa funkcjonujące w obrębie regionu,
- państwa funkcjonujące w ramach organizacji międzynarodowych. [Grochalski, Poniatowska 1994: 153].

Dla prawidłowej oceny istniejących zagrożeń, jak również dla potencjalnych zachowań podmiotów, ważne jest również zwrócenie szczególnej uwagi na ich postrzeganie w określonej strukturze geopolitycznej, zwłaszcza, że struktura ta zmieniła się w związku ze wzrostem roli regionu, jako swoistego, ważnego miejsca akcji.

Występująca w coraz większym stopniu współzależność ekonomiczna i rozszerzające się procesy transnarodowe kreują takie formy współpracy, które prowadzą bezpośrednio do zaniku barier i zbliżenia poszczególnych państw. Procesy integracyjne mają największe szanse powodzenia w wymiarze regionalnym, bowiem to w nim właśnie występuje największa homogeniczność czynników.

### 3. ISTOTA REGIONU – CECHY REGIONU

Pojęcie regionu jest bardzo często używane w wielu naukach i dziedzinach, poczynając od geografii, ekonomii, politologii, ekologii, kończąc na prawie [Parteka 2005: 63-66].

W prawie międzynarodowym jak dotąd, nie występuje definicja legalna regionu. Można jedynie na podstawie doktryny określić cechy, które, z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego, posiadać winien region:

- jest podporządkowany systemowi międzynarodowemu,
- stanowi swego rodzaju podsystem,
- dotyczy pierwotnych podmiotów, geograficznie bliskich,
- jego podmioty charakteryzują się homogenicznością,

- posiada podobne cele i oczekiwania, determinowane wzajemnie bliskim położeniem,
- chce w bardziej skuteczny sposób realizować swoje egoistyczne cele,
- uznaje się samodzielność regionu w stosunku do ogólnego systemu.

A zatem, to, co stanowi wspólny mianownik dla określenia regionu, to przede wszystkim wzajemne sąsiedztwo terytorialne oraz determinowane tym faktem występowanie swoistych interakcji. Różnice natomiast najczęściej dotyczą takich elementów jak: baza etniczna, lingwistyczna, kulturalna, społeczna i historyczna [Grochalski, Poniatowska 1994: 154]. Co istotne, często zdarza się, w wymiarze regionalnym, że w przysłowiowym jego „środku” lub w jego pobliżu, znajduje się mocarstwo lub państwo, pragnące pełnić, lub też pełniące rolę politycznego przywództwa. Można również spotkać się z sytuacjami, w których państwa w danym regionie nie chcą uczestniczyć we wspólnych przedsięwzięciach. Określa się to, jako asymetrię tych państw w układzie regionalnym.

Współczesna praktyka dowodzi, że do tworzenia norm prawa międzynarodowego w wymiarze powszechnym dochodzi się bardzo często poprzez system norm, ustalanych na poziomie regionów. Normy regionalne współcześnie związane są w sposób szczególny z procesami integracyjnymi, odnoszącymi się do obszarów związanych między innymi z gospodarką, z rynkiem, z bezpieczeństwem, czy z obywatelami. Dlatego też w sposób szczególny, zarówno podmiotowo, jak i przedmiotowo, uwzględnia się specyfikę i partykularne cele regionu, poprzez system normatywny.

Wkład w rozwój kwestii związanych z regionem w przedstawionym powyżej kontekście, zapoczątkował amerykański uczony, prof. S. B. Cohen. Jego zdaniem, stabilność świata mogła zostać osiągnięta jedynie w procesie rozwoju regionalizmu. Będąc orędownikiem regionów, podzielił je na geostrategiczne i geopolityczne. Do geostrategicznych zaliczył „Świat Morski”, który z kolei dzielił na mniejsze geopolityczne regiony, takie jak: „Anglo-Ameryka i Karaiby, Morska Europa i Maghreb, Ameryka Południowa, Afryka Południowa, Azja Wyspowa i Oceania”. Drugim regionem podstawowym, geostrategicznym, był zdaniem Cohena „Świat Kontynentalny”, dzielący się na „Heartland z Europą Wschodnią i Azją Wschodnią”. Każdy z tych regionów zdaniem Cohena, posiadał wspólne polityczne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe cechy, uzasadniające taką właśnie unifikację. [Cohen 1983: 109-127].

#### **4. REGIONALIZM – SZCZEGÓLNA KOEGZYSTENCJA PAŃSTW**

Regionalizm – traktowany, jako kolejna możliwość koegzystencji podmiotów prawa międzynarodowego, jakimi są państwa – datuje się na drugą połowę XIX w. Podstawową cechą tego zjawiska jest chęć odnalezienia optymalnej formy organizacyjnej. Chociaż stopień zintegrowania podmiotów, wynikający z potrzeby osiągnięcia zamierzonych celów jest różny, to każda powstała tego typu forma organizacyjna posiada tę samą cechę wspólną, którą jest współpraca. Nie można bowiem wyobrazić sobie sytuacji, aby państwa danego regionu,

funkcjonujące we wspólnie zaakceptowanych strukturach organizacyjnych, miałyby z założenia działać przeciwko sobie.

Regionalizm, jako funkcjonująca obecnie jedna z form współpracy państw, swój początek bierze zawsze od zawartych pomiędzy tymi państwami umów. Układy regionalne łączy kilka wspólnych cech:

- ujednoczają i integrują systemy polityczno-gospodarcze,
- tworzą odrębne od powszechnie obowiązujących, uniwersalnych norm prawa międzynarodowego zasady i instytucje, charakterystyczne dla regionu,
- kreują nowe formy organizacyjne, służące zachowaniu pokoju i bezpieczeństwa,
- w sposób szczególny mogą przyczynić się do pokojowego załatwiania ewentualnych sporów międzynarodowych.

Powyższa możliwość znajduje swoje umocowanie prawne w art. 33 Karty Narodów Zjednoczonych, który wśród tradycyjnych form, takich jak rokowania, badania, pośrednictwo, rozjemstwo, koncyliacja, rozstrzyganie sądowe, przewiduje również sposób „odwołania się do organów lub układów regionalnych” [Karta Narodów Zjednoczonych].

Organizacje regionalne mają zatem obowiązek funkcjonowania zgodnie z celami i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z rozdziałem VIII Karty, zatytułowanym „Układy Regionalne”, w art. 52.1 i w art. 53.1 czytamy: „Żadne postanowienie niniejszej Karty nie wyłącza istnienia układów lub organizacji regionalnych dla załatwiania spraw dotyczących utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, które nadają się do akcji o charakterze regionalnym pod warunkiem, że takie układy lub organizacje oraz ich działalność zgodne są z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych” [Karta Narodów Zjednoczonych; Góralczyk, Sawicki 2004: 317].

A zatem, układy i organizacje regionalne są instrumentem Organizacji Narodów Zjednoczonych, bez potrzeby zawierania z nią szczególnych porozumień. Owo „bycie instrumentem” ONZ odnosi się przede wszystkim do działań związanych z utrzymaniem międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz pokojowego załatwiania sporów międzynarodowych pomiędzy państwami danego regionu. Należy jednak podkreślić wynikający z art. 54 Karty obowiązek państw wchodzących w skład danego układu regionalnego, do stałego i dokładnego informowania Rady Bezpieczeństwa o wszystkich działaniach, podjętych lub zamierzonych dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

W oparciu o zawarte w art. 52, 53 i 54 Karty treści, można stwierdzić, że aby system regionalny mógł realizować zamierzone cele, musi spełniać następujące cechy:

- system musi być otwarty dla wszystkich państw danego regionu,
- państwa wchodzące w skład regionalnej struktury powinny mieć jednakowy status,
- system musi mieć zdolność do pokojowego załatwiania sporów,

- system musi posiadać system koordynacji z Radą Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych. [Bierzanek, Jakubowski, Symonides 1980: 305].

Tak więc, regionalizm to zjawisko, w którym uczestniczą zespoły państw członkowskich ONZ, położone w określonych regionach, mające wspólne cele w danym regionie: przede wszystkim utrzymanie pokoju i bezpieczeństwa i, w coraz większym stopniu, realizacja współpracy pomiędzy nimi.

Mimo pozytywnych rezultatów, zjawisko regionalizmu nie może, co oczywiste, zastąpić powszechnego systemu, nie powinno też z nim konkurować. Regionalizm zatem, winien pozostać znaczącym elementem, jednym z instrumentów w powszechnym systemie.

## 5. ORGANIZACJE REGIONALNE – JAKO SZCZEGÓLNA FORMA WSPÓŁPRACY PAŃSTW W REGIONIE

Pierwsze próby powołania organizacji międzynarodowych o charakterze regionalnym miały miejsce w XIX wieku. Należy jednak pamiętać, że swoje „prapoczątki” organizacje regionalne mają już w starożytnej Grecji. Tzw. *amfiktionie* i *symmachie* były organizacjami o charakterze religijno-politycznym oraz polityczno-wojskowym. Warto też pamiętać na przykład o późnośredniowiecznych związkach hanzeatyckich: Hanzie Londyńskiej i Lidze Hanzeatyckiej, które łączyły miasta portowe w wymiarze gospodarczym.

Dynamiczny rozwój organizacji regionalnych przypada na wiek XX, a dokładnie na dekady po powstaniu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Natomiast na kontynencie europejskim jest to przede wszystkim Rada Europy oraz Wspólnota – obecna Unia Europejska. Z kolei na kontynencie amerykańskim – Organizacja Państw Amerykańskich, na kontynencie afrykańskim Organizacja Jedności Afrykańskiej – obecna Unia Afrykańska, natomiast na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej – Liga Państw Arabskich, czy też swoisty „melanż” europejsko-azjatycki – Unia Euroazjatycka. Organizacje te już od momentu swojego powstania stale poszerzały, zmieniały zakres przedmiotowy. Za tym adekwatnie, następowała zmiana nazwy: np. Wspólnoty – Unia Europejska, Związek Euroazjatycki – Unia Euroazjatycka, czy Organizacja Jedności Afrykańskiej – Unia Afrykańska. [Kuźniak, Marcinko, Ingelevič-Citak 2017: 270-337; Menkes, Wasilkowski 2004: 25-44].

Należy zaznaczyć, że wyróżnikiem dla państw integrujących się w organizacjach regionalnych jest nie tylko czynnik geograficzny, lecz także, między innymi, element językowy, kulturowy czy religijny. Pomimo występowania wielu wspólnych cech, które ułatwiają bądź nakazują państwom tworzenie organizacji regionalnych, najistotniejszą funkcję pełni czynnik polityczny, związany z bezpieczeństwem danego regionu.

Dla realizacji zamierzonych celów, państwa tworzące wspólnotę regionalną często tworzą również charakterystyczny, często w pewnym sensie odrębny, system norm prawnomiędzynarodowych. Możemy wręcz stwierdzić, że istnieje

system regionalnego prawa międzynarodowego. W takim przypadku mówimy o procesie tworzenia się partykularnych systemów prawnych.

Powstawanie norm prawnomiędzynarodowych odbywa się zgodnie z zasadą, która stanowi, że państwa są związane jedynie tymi normami, na które wyrażą zgodę. Zasada ta dotyczy zarówno systemu powszechnego, jak i regionalnego. A zatem, zasada, że jedynie wyrażenie zgody na związanie się postanowieniami umowy skutkuje zobowiązaniem strony, dotyczy w takim samym stopniu zarówno systemu powszechnego, jak i regionalnego. W każdym systemie wola podmiotu stanowi najbardziej istotną przesłankę tego systemu.

Ciekawym elementem tworzenia regionalnego systemu norm jest tzw. „zwyczaj regionalny”, który można zaprezentować na przykładzie instytucji azylu dyplomatycznego i w którym możemy dostrzec zwyczajową normę regionalną. W sprawie tak rozumianego (co do zasady) azylu, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości rozpatrzył stanowisko Kolumbii, dotyczące regionalnego zwyczaju, występującego w krajach Ameryki Łacińskiej. Trybunał stwierdził, że „strona, która powołuje się na tego rodzaju zwyczaj, musi udowodnić, że powstał on w sposób wiążący drugą stronę” [Shaw 2000: 79].

20 lutego 1928 r., podczas VI Konferencji Unii Panamerykańskiej w Hawanie, przyjęta została konwencja o azylach dyplomatycznych. Konwencja Hawańska dzieliła przedstawicieli na zwyczajnych (realizujących swoje funkcje w stałych misjach dyplomatycznych) oraz nadzwyczajnych (tymczasowych, działających w misjach specjalnych na spotkaniach, konferencjach międzynarodowych) [Sutor 1993: 167-168].

Przytoczona powyżej konwencja odnosiła się do określonego – regionalnego zakresu przestrzennego, z jednej strony nie mając zastosowania do państw spoza Ameryki Północnej i Ameryki Południowej, z drugiej zaś, miała swój wpływ na regulacje zawarte w późniejszych konwencjach wiedeńskich z 1961 r. i z 1969 r. oraz w konwencji o miastach specjalnych z 1969 r.

Wyraźnie należy zaznaczyć, że kształtowanie „regionalnych norm” nie następuje przez eliminację czy negację norm powszechnie obowiązującego prawa międzynarodowego. Uwzględnienie przy powstawaniu „norm regionalnych” norm typu *ius cogens* wraz z obowiązującymi w powszechnym prawie międzynarodowym zasadami, stanowią jedyny i bezdyskusyjny warunek legalizacji norm regionalnych.

Powyższa zasada znajduje również swoje niebudzące wątpliwości potwierdzenie, zawarte w art. 103 Karty Narodów Zjednoczonych, w którym generalnie została ustalona zasada prymatu zobowiązań. „W razie sprzeczności między zobowiązaniami członków ONZ wynikającymi z niniejszej Karty, a ich zobowiązaniami wynikającymi z jakiegokolwiek innej umowy międzynarodowej, zobowiązania wynikające z niniejszej Karty mają pierwszeństwo” [Karta Narodów Zjednoczonych].

W zakreślonej w temacie problematyce można dostrzec następujące możliwe płaszczyzny. Pierwsza dotyczy tych regulacji, które mają (muszą mieć) wymiar uniwersalny i mogą być rozwiązane – również, a niejednokrotnie przede

wszystkim – na płaszczyźnie regionalnej. Druga możliwość, to konieczność rozwiązywania problemów świata, jako systemu, jedynie poprzez wspólne regulacje obowiązujące wszystkie podmioty prawa międzynarodowego. W tym przypadku niezastosowanie się choćby jednej ze stron (nie mówiąc już o całym regionie), może spowodować zagrożenie dla wszystkich stron pozostałych. Trzecia ewentualność, to ustalenia organizacji międzynarodowych, często regionalnych. Bez względu jednak na to, w jaki sposób powstała dana norma prawa międzynarodowego i jakie podmioty brały udział w jej powstaniu, musi zostać spełniony obowiązek zastosowania zasad, występujących w prawie międzynarodowym.

## 6. WNIOSKI

Normy regionalne mają w swej historii walor starszeństwa i pierwszeństwa. To one dały początek systemowi powszechnemu. To one stały się podstawą dla późniejszych norm w wymiarze powszechnym.

Normy regionalne współcześnie przeżywają swoisty renesans. Mimo globalizacji, państwa, jako podstawowe podmioty prawa międzynarodowego, często obecnie korzystają z norm regionalnych dla osiągnięcia interesu partykularnego. W przestrzeni regionalnej państwom łatwiej się rozmawia, łatwiej ustala się wspólne stanowisko, łatwiej definiuje się wspólne cele. Prawo regionalne szybciej wchodzi w życie, jest bardziej skuteczne i co najistotniejsze ustalone na poziomie regionalnym prawo precyzyjniej realizuje oczekiwania, jako że tworzone jest przez zainteresowane strony – państwa. W sposób szczególny realizuje się zatem swego rodzaju zasada „przez nas, o nas, dla nas”.

### Literatura:

- [1.] Bierzanek, R., Jakubowski, J., Symonides, J.: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*. Warszawa: PWN 1980.
- [2.] Cohen, S. B.: *Nowa mapa światowej równowagi geopolitycznej*. W: *Geografia polityczna*. „Przegląd Zagranicznej Literatury Geograficznej” 1983, nr 4.
- [3.] Czapliński, W., Wyrozumka, A.: *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*. Warszawa: C.H. Beck 2004.
- [4.] Góralczyk, W., Sawicki, S.: *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa: Wolters Kluwer 2004.
- [5.] Grochalski, S. M., Poniatowska, W.: *Region, regionalizm, globalizm, jako kategorie prawno – międzynarodowe*. W: *Śląsk Opolski – nadzieje i zagrożenia demokratycznych przemian*, M. Lis (red.). Opole: Wydawnictwo Instytutu Śląskiego w Opolu 1994.
- [6.] *Karta Narodów Zjednoczonych*, t. 25, VI 1945. Dz. U. z 1947 nr 23, poz. 90.
- [7.] Kuźniak, B., Marcinko, M., Ingelevič-Citak, M.: *Organizacje międzynarodowe*. Warszawa: C.H. Beck 2017.
- [8.] Menkes, J., Wasilkowski, A.: *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*. Warszawa: LexisNexis 2004.

- [9.] Parteka, T.: *Strategia rozwoju regionów*. W: *Regiony*, Z. Brodecki (red.). Warszawa: PWN 2005.
- [10.] Shaw, M. M.: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa: Książka i Wiedza 2000.
- [11.] Sutor, J.: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*. Warszawa: PWN 1993.

**prof. nadzw. UO, Stefan Marek Grochalski**  
dr hab. nauk prawnych  
Uniwersytet Opolski  
Wydział Prawa i Administracji  
Zakład Prawa Międzynarodowego Publicznego i Unijnego  
ul. Katowicka 87a, 45-060 Opole  
jaromir10@op.pl

Natalia BOICHUK

## WPLYW TRANSAKCYJNEGO I TRANSFORMACYJNEGO STYLÓW PRZYWÓDZTWA NA MOTYWACJĘ PRACOWNIKÓW

**Streszczenie:** Powszechnym problemem w czasie szybko zachodzących zmian na świecie staje się motywowanie pracowników do pilnego i rzetelnego wykonywania obowiązków. Kierownik powinien zapewnić podległym silne poczucie chęci podejmowania czynności oraz przynależności do organizacji. Zmotywowany pracownik potrafi działać efektywnie i skutecznie, przyczyniając się do osiągnięcia celów organizacji wraz z zaspokojeniem własnych potrzeb osobistych. Problem badawczy polega na zdefiniowaniu na czym powinien koncentrować się przełożony, aby zapewnić podległym odpowiednie bodźce motywacyjne. Istnieje wiele sposobów zarządzania kapitałem ludzkim różnicującym nastawienie kierownika na procesy wytwórcze lub na kierowanie personelem. Przy dzisiejszych przeobrażeniach w gospodarce sposoby motywowania pracowników zmieniają się dynamicznie. W artykule zostały przedstawione rezultaty badań dotyczących wpływu transakcyjnego i transformacyjnego stylu przywództwa na motywację pracowników. Wyniki pokazały, że największym bodźcem dla społeczeństwa jest rozwój osobisty, który przyczynia się do wzrostu motywacji. Kierownik powinien zapewnić takie warunki, aby praca w organizacji dała pracownikowi możliwość rozwijania się i podwyższenia kwalifikacji.

**Słowa kluczowe:** motywacja, transakcyjne przywództwo, transformacyjne przywództwo.

### THE IMPACT OF TRANSACTIONAL AND TRANSFORMATIONAL LEADERSHIP STYLES ON THE MOTIVATION OF EMPLOYEES

**Summary:** One of the main problems at the times of change in the world is motivating people to do their work more properly and attentively. The employer should do his best to make his employees cooperate and act precisely inside the organization. The motivated worker does his work more effective, properly, what gives him both: gaining the aims of the organization and satisfy the personal needs. The plot of the research should help us to understand the main rules to give the personnel incentives. The ways of managing human capital are varied, depending on the attitude of the leader to manufacturing processes or managing the personnel. Motivating of workers differs from its earlier form, because of globalization of economy and other changes in this branch. The analyses of transactional and transformational leadership style, which have the influence on motivating workers, is described here. As the results show, the most convenient stimulus for society is personal development, which motivates people. It's the duty of leader to ensure the conditions for personal development and increase of qualification.

**Keywords:** motivation, transactional leadership, transformational leadership.

## 1. WSTĘP

Problematyka motywacji pracowników jest znana wielu przedsiębiorcom. Spadek zaangażowania oraz wydajności w pracy wiąże się z konkretnymi stratami. Zarządzanie przedsiębiorstwem jest więc niełatwym zadaniem, ponieważ trzeba dopilnować przebiegu wszystkich procesów, zaczynając od kierowania ludźmi, a kończąc na procesach produkcyjnych i dystrybucyjnych. Zachowanie kierowników różni się w zależności od ich nastawienia w stosunku do procesów wytwarzania oraz personelu. Aby skutecznie działać i kierować przedsiębiorstwem należy uwzględnić oba te elementy. Zarządzanie kapitałem ludzkim wymaga poświęcenia szczególnej uwagi pracownikom, ich cechom charakterystycznym, potrzebom oraz ich nastawieniu do pracy. Motywowanie pracowników jest jednym z podstawowych zadań przywódcy. Znalezienie sposobów zwiększenia motywacji personelu wymaga dokładnej analizy potrzeb pracowników, ich pragnień oraz czynników, które mogą zwiększyć zaangażowanie w pracę. Umiejętny kierownik kontroluje każdą komórkę organizacyjną i efektywnie pełni swoje obowiązki w zakresie zarządzania kapitałem ludzkim.

Celem niniejszego artykułu jest rozpoznanie stylów przywództwa w organizacjach i zbadanie, który z tych stylów ma największy wpływ na motywację pracowników na terenie województwa opolskiego. Głównym problemem badawczym jest zdefiniowanie, na czym powinien koncentrować się kierownik, aby podlegli mu pracownicy osiągnęli najwyższy poziom motywacji, działali skutecznie i efektywnie, biorąc pod uwagę cele organizacji oraz traktując je jako własne. Wyniki badań opisane w niniejszym artykule umożliwią więc kierownikom spojrzenie z innej perspektywy na styl swojego zachowania w stosunku do podwładnych i dadzą im możliwość dostosowania się tak, aby pracownicy byli zmotywani do pracy oraz czuli się ważnym i potrzebnym ogniwem w rozwoju przedsiębiorstwa.

Badania empiryczne zostały skupione na transformacyjnym i transakcyjnym stylu przywództwa oraz ich oddziaływaniu na motywację. Narzędziem badawczym jest kwestionariusz ankiety (Multifactor Leadership Questionnaire), składający się z pytań, za pomocą których można zidentyfikować styl przywództwa przełożonego oraz poziom satysfakcji i motywacji podwładnych. Wnioski są wyciągnięte na podstawie analizy odpowiedzi respondentów oraz obliczeń za pomocą testu t-Studenta. Próba badawczą składała się z 81 osób, pracujących w różnych branżach i wykonujących pracę fizyczną (33,3%) oraz umysłową (66,7%). Badania były przeprowadzone w jednostkach prywatnych oraz publicznych.

## 2. ISTOTA MOTYWACJI

Wchodząc w erę światowej globalizacji, zwraca się szczególną uwagę na takie czynniki decydujące o sukcesie przedsiębiorstw, jak kapitał ludzki. Ważnym bowiem jest wsparcie personelu w jego rozwoju na poziomie indywidualnym i zespołowym oraz dążenia do utożsamiania się pracowników z przedsiębiorstwem. Osiąganie znaczących rezultatów w pracy zależy głównie od motywacji

działania [Penc 1996: 136]. Problematyka motywowania pracowników jest jednym z głównych obszarów, na który warto zwrócić uwagę w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Zachowanie pracownika jest bezpośrednio warunkowane przez trzy zasadnicze czynniki: motywację, umiejętności i środowisko pracy [Robbins 1996: 233]. Tak więc, identyfikując i określając każdego z nich, można otrzymać wyraźny obraz podwładnego i zastosować odpowiednie techniki motywowania. Motywacja ma na celu zachęcenie, wpływanie na kogoś oraz pobudzanie do działania. W obszarze anglosaskich pojęć motywacja jest traktowana jako popęd, instykt, potrzeba [Lipka, Król, Waszczak, Winnicka-Wejs 2010: 13]. Najbardziej trafnym jest określenie motywacji do pracy jako świadome i celowe oddziaływanie na motywy i postępowanie ludzi w pracy poprzez stwarzanie środków i możliwości realizacji ich oczekiwań dla osiągnięcia celów motywującego, czyli organizacji [Borkowska 1985: 11]. Od systemu motywacyjnego w firmie zależy jakość i efektywność wykonywania obowiązków przez pracowników. Motywowanie, zaspokajając różnego rodzaju potrzeby człowieka, pełni funkcję [Sekuła 2008: 13]:

- stymulacyjną, która polega na oddziaływaniu stymulatorów na zachowanie pracownika,
- integrującą, która ma na celu wyeliminowanie niezdrowej rywalizacji, a za tym poprawę atmosfery w pracy poprzez stworzenie dobrych relacji między współpracownikami,
- informacyjną, która odzwierciedla oczekiwania pracodawców co do postawy podległych, wyników ich pracy oraz należytego stopnia zaangażowania,
- oceniającą, która uwzględnia wpływ motywatorów na efektywność pracy i zaspokojenie potrzeb pracowników.

Opracowując narzędzia motywacyjne, kierownicy powinni przeanalizować podejścia motywacyjne do działania [Ścibiorek 2014: 113]:

- fizjologiczne – to nerwowe i biologiczne mechanizmy człowieka, które są podstawą motywacji. Niezbędne jest badanie stanu zdrowotnego oraz psychicznego człowieka i na podstawie tego tworzenie motywatorów,
- behawioralne – zajmuje się rozwijaniem i udoskonalaniem teorii popędów i teorii uczenia się oraz rolą środowiska jako czynnika determinującego. Wpływ, jaki wywiera otoczenie, może dużo powiedzieć na temat zachowania pracownika,
- psychospołeczne – nastawione jest na wyjaśnianie złożonych, wyuczonych ludzkich zachowań.

Teorie motywacji uwzględniając powyższe podejścia dzielą się na:

- motywowanie przez potrzeby – teoria potrzeb Masłowa [Koźmiński, Piotrkowski 1995: 40], teoria ERG (potrzeby egzystencji, potrzeby integrujące, potrzeby rozwoju) [Kozłowski 2010: 44], teoria Herzberga [Ul Islam, Ali 2013: 88], teoria trychotomii potrzeb McClellanda (potrzeba władzy, potrzeba afiliacji, potrzeba osiągnięć) [Spangler, Tikhomirov, Sotak, Palrecha 2014: 1081],

- procesowe teorie motywowania – teoria oczekiwań Portera-Lawlera [Kozioł 2002: 47], teoria oczekiwań Vrooma [Woźniak 2012: 35], teoria wzmocnienia Skinnera [Hall, Lindzey 1994: 585], teoria sprawiedliwości Adamsa [Zajac 2007: 126], teoria określenia celów Locke i Lathama [Gajdek 2015: 73].

Każda z tych teorii ma praktyczne zastosowanie, lecz skuteczność wykorzystania odpowiednich narzędzi motywowania zależy od osoby, która pełni bezpośredni nadzór nad działalnością pracownika. Podlegli dążą do zaspokojenia swoich potrzeb przy tym oczekują nagrody za wykonaną pracę, która powinna być adekwatna w stosunku do poniesionego wysiłku. Na kadrze kierowniczej spoczywa obowiązek pełnienia ważnej roli mentora, przywódcy, menedżera. Kierownik jest osobą, która powinna zapewnić pracownikowi poczucie bezpieczeństwa w pracy, chęci do działania oraz dążenia do realizacji celów przedsiębiorstwa. Satysfakcja zawodowa oraz sukces zawodowy pracowników w większości przypadków zależy od stylów przywództwa [Zareen, Razzaq, Mujtaba 2014: 535]. Według badań zadowolenie Polaków z pracy nieustannie rośnie [Woźniak 2012: 54], na co między innymi składa się wzrost motywacji oraz uznanie wśród innych pracowników i przełożonych. Strategie motywacji [Armstrong 2000: 123] łączą mierzenie motywacji, docenianie pracowników, zaangażowanie behawioralne, klimat organizacyjny, umiejętności przywódcze, projektowanie stanowisk pracy, zarządzanie przez efekty, zarządzanie wynagrodzeniami, rozwój pracowników oraz modyfikacje behawioralną. Zastosowanie powyższych elementów w pracy pozwala zwiększyć efektywność pracowników, jednocześnie tworząc przyjemne środowisko pracy. Strategie motywacji są zależne od umiejętności przywódczych. Oznacza to, że menedżerom i liderom zespołów należy pomagać w poznaniu procesu motywacji i tego, jak mogą wykorzystać swoją wiedzę, w celu podniesienia motywacji członków swojego zespołu. Najlepszym kierownikiem jest taka osoba, która potrafi być wzorcem, wtedy podległy będzie miał przykład, do którego można porównywać się i można znaleźć wsparcie. Motywacja jest zależna nie tylko od wewnętrznych czynników, ale i od zewnętrznych, do których należy sposób oddziaływania przełożonego na pracownika. Styl kierowania oddziałuje na kształtowanie się specyficznego typu motywacji podwładnych [Kopertyńska 2009: 65].

### **3. TRANSAKCYJNY I TRANSFORMACYJNY STYL PRZYWÓDZTWA**

Nowym podejściem do przywództwa jest kierowanie wykraczające poza zwykle oczekiwania, przekazujące poczucie misji, pobudzające proces uczenia się i inspirujące nowe sposoby myślenia, które często nazywane jest przywództwem transformacyjnym, charyzmatycznym, symbolicznym [Griffin 1998: 515]. Model idealnego przywództwa [Dabke 2016: 29] opiera się na trzech stylach kierownictwa:

- kierownictwo transformacyjne, które łączy w sobie wpływ kierownika, intelektualną stymulację, inspiracyjną motywację oraz indywidualne podejście,
- kierownictwo transakcyjne, w którym stosuje się umowne wynagrodzenie i zarządzanie wyjątkami aktywny-pasywny,
- kierowanie *laisser-faire*, które polega na pasywnym oddziaływaniu przełożonego na podwładnych.

Aspekt wpływu kierownika na pracowników skierowany jest na rozwój wzajemnego rozumienia i polepszenia wzajemnych relacji z podwładnymi. Tworzenie razem z zespołem projektów lub szukanie rozwiązań problemu kształtuje poczucie własnej wartości pracowników w organizacji, a posłuszeństwo jest podstawą tego, aby być usłyszany przez przełożonego i traktowanym jako dobry i wydajny pracownik. Indywidualne podejście pozwala na rzetelną analizę potrzeb i możliwości podległego. Zrozumienie problemów i potrzeb podwładnych ma na celu kształtowanie odpowiednich zachęt i wynagrodzeń oraz okazywanie wsparcia duchowego. Intelektualne stymulowanie tworzy w przedsiębiorstwie więcej innowacyjnych idei i rozwiązań. Metody typu burzy mózgu oraz wskazówki ze strony przywódcy przyczyniają się do zwiększenia chęci samokształcenia i rozwoju intelektualnego podwładnych. Inspiracja motywacyjna koncentruje się na wsparciu i wzbogaceniu zasobów ludzkich, kreując tym samym wysoki poziom pożądaných oczekiwań dla nich [Ghasabeh, Soosay, Reaiche 2015: 462].

Transformacyjny styl kierowania ma skuteczny wpływ na wydajność pracy podwładnych wraz ze wzrostem poziomu ich zaufania i przywiązania się do kierownika oraz z osiągnięciem celów indywidualnych, grupowych i organizacyjnych. Transformacyjni (charyzmatyczni) kierownicy [Pradhan 2015: 229] motywują swoich podległych do wyjścia poza granicę swoich egoistycznych interesów i działania na rzecz interesów większych, zespołowych. Transformacyjny przywódca cechuje się elastycznością, umiejętnością dobierania stylu kierowania do danej sytuacji. Transformacyjni przywódcy dążą do celu, który przekracza cele krótkoterminowe i podkreśla ważność potrzeb wewnętrznych wyższego rzędu, gdy kierownik transakcyjny stara się wykonywać wymianę zasobów ludzkich [Quintana, Cabrera 2014: 472].

Transakcyjni przywódcy podkreślają, że nagrody zależą od osiągnięć, które w przypadku indywidualnego wykonania oddalają podwładnych od siebie, tworząc konkurencyjną sytuację. Transakcyjny styl kierowania powoduje tendencję do zmniejszenia współpracy pomiędzy pracownikami [Hamstra, Van Yperen, Wisse, Sassenberg 2014: 416]. Przywódca transakcyjny dostosowuje sposób działania do danej sytuacji, tak aby jak najlepiej dostosować wzajemnie poszczególnych pracowników i wykonywane przez nich zadania [Pocztowski 2007: 201].

Różnica pomiędzy stylem transakcyjnym i transformacyjnym jest duża. Koncentrowanie się na umiejętnościach pracownika i sposobach ich rozwinięcia pozwala na kształtowanie wysoko wykwalifikowanego zespołu pracowniczego,

który za pomocą przywódcy będzie osiągać coraz wyższe cele organizacyjne, jednocześnie zaspokajając własne potrzeby indywidualne. Tym samym motywacja do pracy będzie wzrastać. Natomiast skupienie się na wynagrodzeniu i indywidualnym podejściu do pracy niszczy kolektywną spójność, prowadzi do rywalizacji, co nie zawsze skutkuje pozytywnymi wynikami w pracy. Konkurencja wśród pracowników jest motywatorem do działania, ale w poszczególnych przypadkach porażki powodują załamanie i zniechęcenie do dalszego ciągu działań w celu osiągnięcia najlepszych wyników. Transakcyjni przywódcy powinni kontrolować proces rywalizacji i nagradzać za efektywne pełnienie obowiązków.

Nowe przywództwo (inna nazwa przywództwa transformacyjnego i transakcyjnego) koncentruje się na motywowaniu i inspirowaniu pracowników, angażowaniu podwładnych w sprawy organizacji, stymulowaniu do samorozwoju i aktywnego zarządzania własną karierą, kreowaniu zmian i innowacji, które powinny zaspokoić potrzeby pracowników oraz przyczynić się do skutecznego funkcjonowania organizacji na rynku. Z punktu widzenia zarządzania kierownik powinien być przywódcą, co oznacza realizację czynności i funkcji kierowniczych przesyconych mądrością, profesjonalizmem, empatią, wiarą w powodzenie realizowanych celów, a ze strony podwładnych, że spełnią pokładane w nich nadzieje, demonstrując lojalność wobec firmy i kierowników [Bańka 2003: 41].

Badania dotyczące wpływu transakcyjnego, transformacyjnego i *laissez-faire* stylów kierowania na motywację pracowników sektora bankowego w Pakistanie wykazały, że każdy z tych stylów pozytywnie oddziałuje na motywację podległych [Zareen, Razzaq, Mujtaba 2014: 547]. Najwyższa wydajność w pracy i zaangażowanie występują przy wykorzystaniu sytuacyjnych stylów przywództwa. Natomiast w badaniach przeprowadzonych przez J. E. Barbutto jr wpływ stylów kierowania na motywację był nieznaczny. Jedynie przywództwo transformacyjne w większym stopniu pozytywnie oddziaływało na motywację zewnętrzzną respondentów. Na motywację pracowników wpływa doświadczenie, poziom wykształcenia oraz dopasowanie się do pracy [Barbutto jr 2005: 38]. Wyniki badań A. Dolot potwierdziły, że jednym z czynników najbardziej motywujących jest styl kierowania. W pierwszej kolejności respondenci wyodrębniły takie motywatory, jak dobrą atmosferę w pracy, dobre relacje z bezpośrednim przełożonym, awans, nabywanie nowych umiejętności i doświadczeń oraz satysfakcję z pracy [Dolot 2014: 70].

Podstawowym obowiązkiem kierowników jest kształtowanie osobowości zawodowej pracowników poprzez stymulację oraz wygaszanie poszczególnych potrzeb w taki sposób, aby uzyskać maksymalną efektywność pracy podległych. Socjotechniki kierownicze [Listwan 2004: 111], pozytywnie motywujące pracownika, są zorientowane na wywołanie względnie stabilnych zmian w postawach oraz osobowości podwładnych. Jest to: deprawowanie elementarnych potrzeb, intensyfikowanie lęku, bezalternatywność, splot interesów, potęgowanie potrzeb ekspansji i szczególne posłannictwo. Polscy menedżerowie potrafią wyławiać talenty i umiejętnie zarządzać zespołem, lecz bardziej znają się na

udzielaniu porad w sprawach personalnych zgodnie z Kodeksem pracy [Lewicka 2010: 93]. Można wywnioskować, że stawiają na formalną poprawność zarządzania zasobami ludzkimi, ale zapominają o tym, że kierownik przede wszystkim powinien być mentorem, przywódcą, który wspiera i pomaga w realizacji określonych celów.

#### 4. METODOLOGICZNE PODSTAWY BADAŃ

Zrozumienie istoty motywacji pracownika, aby sposób jego działania był w miarę skuteczny i wydajny, jest ważnym zadaniem kierownictwa. Oznacza to, że stosowane w przedsiębiorstwie podejście do zarządzania kapitałem ludzkim w dużym stopniu przyczynia się do kształtowania systemu motywacyjnego. Celem badań było zrozumienie jakimi cechami powinien charakteryzować się kierownik, aby motywacja pracownika znajdowała się na stabilnie wysokim poziomie.

Dla dokładnej analizy motywacji pracowników poprzez oddziaływanie stylów przywództwa wprowadzono hipotezy różnic.

*Hipoteza 0. Pracownicy, których przełożeni stosują transformacyjny styl przywództwa, charakteryzują się takim samym poziomem motywacji do pracy jak podwładni, których przełożeni stosują transakcyjny styl.*

*Hipoteza 1. Pracownicy, których przełożeni stosują transformacyjny styl przywództwa, charakteryzują się większym poziomem motywacji do pracy niż podwładni, których przełożeni stosują transakcyjny styl.*

Transakcyjni kierownicy zachęcają podwładnych do uczenia się i doskonalenia kwalifikacji poprzez stałą kontrolę i monitorowanie. Wymiana informacji pomiędzy przełożonym a podwładnym kształtuje dobre relacje partnerskie. Nagradzanie za dobrze wykonaną pracę w dzisiejszych umowach może być niewystarczającym, ale to jest główną metodą motywowania przywódców transakcyjnych. Potrzeby współczesnego społeczeństwa nieco różnią się od pierwotnych potrzeb, na które składa się między innymi wynagrodzenie oraz poczucie bezpieczeństwa. Samorealizacja czy poczucie przynależności, które zapewniają kierownicy transformacyjni, są wysoko cenione przez pracowników w dzisiejszych warunkach. Transakcyjni przywódcy natomiast motywują podległych wyłącznie materialnymi bodźcami, co przyczynia się do wzrostu satysfakcji podwładnych, bo za pomocą wysokiego wynagrodzenia mogą oni zaspokoić swoje pierwotne potrzeby.

*Hipoteza 2. Pracownicy, których przełożeni stosują transakcyjny styl przywództwa, charakteryzują się większym poziomem satysfakcji do pracy niż podwładni, których przełożeni stosują transformacyjny styl przywództwa.*

Płeć w zarządzaniu personelem również odgrywa ważną rolę. Stosowanie różnych metod kierowania i motywowania przez kobiety i mężczyzn wpływa na postrzeganie przez pracowników wizerunku przełożonego. Kobiety charakteryzują się miękkimi kompetencjami, do których zalicza się umiejętności interpersonalne, takie jak łatwość nawiązywania kontaktów, komunikatywność, kreatywność, odporność na stres, dynamizm działania oraz umiejętność zarządzania

czasem. Mężczyźni posiadają kompetencje twarde, pomijając doskonalenie umiejętności interpersonalnych na korzyść rozwijania zdolności umysłowych. Analizując powyższe twierdzenia, można dość do wniosku, że kierownicy-mężczyźni częściej wykorzystują transakcyjny styl kierowania. Aby otrzymać dokładane wyniki przeprowadzono test istotności, polegający na określeniu dwóch podzbiorów z próby badawczej.

*Hipoteza 0. Mężczyźni i kobiety mają taką samą skłonność do przejawiania zachowań charakterystycznych dla transformacyjnego stylu przywództwa.*

*Hipoteza 3. Kobiety mają większą skłonność niż mężczyźni, do przejawiania zachowań charakterystycznych dla transformacyjnego stylu przywództwa.*

Grupą docelową były osoby pracujące posiadające odmienne cechy, takie jak wiek, płeć, wykształcenie, doświadczenie, zajmowane stanowisko pracy. Reprezentowały one różne sektory i branże działalności, w których podejmowały pracę. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety, zawierający pytania i stwierdzenia dotyczące transformacyjnego i transakcyjnego stylów przywództwa, mierzonych za pomocą *Multifactor Leadership Questionnaire (MLQ)*. W kwestionariuszu transformacyjny styl był zidentyfikowany za pomocą twierdzeń dotyczących indywidualnego podejścia, intelektualnej stymulacji oraz wpływu kierownika na osobowość pracowników. Twierdzenia nr 1, 8, 15 dotyczyły indywidualnego podejścia kierownika do podwładnego i traktowania osoby przełożonego przez pracownika. Zidentyfikowano stopień zaufania do kierowników, zachowanie przywódcy wobec podwładnych oraz stopień napięcia relacji pracownik-przełożony. Dla weryfikacji poziomu intelektualnej stymulacji w ankiecie zostały zawarte twierdzenia nr 3, 10, 17, które pozwoliły na określenie tego, jak przywódca dba o rozwój zawodowy i kwalifikacyjny podległego oraz pozwala na wykazanie kreatywności w rozwiązywaniu problemów. Wpływ kierownika na osobowość podwładnego został wyznaczony za pomocą twierdzeń nr 4, 11, 18, gdzie respondenci udzielali odpowiedzi dotyczących możliwości konsultacji z przełożonymi, poświęcenia uwagi potrzebom pracowników oraz wsparcia w rozwoju w miejscu pracy.

W przypadku transakcyjnego stylu kierowania głównymi jego cechami charakterystycznymi były umiejętność zarządzania personelem, stosowany system wynagrodzeń oraz poziom nieingerencji. Poziom wynagrodzeń, a także kryteria stosowane przy wynagrodzeniu, wyznaczono za pomocą twierdzeń nr 5, 12, 19. Twierdzenia nr 6, 13, 20 dały możliwość określenia umiejętności zarządczych menedżera. Zidentyfikowano poziom przestrzegania norm i standardów w pracy przez przełożonego, wykorzystanie innowacyjnych podejść do pracowników oraz wpływu kierownika na efektywne wykonywanie zadań. Twierdzenia nr 7, 14, 21 pozwoliły na zrozumienie stopnia nieingerencji kierownika w sprawy pracowników. Zweryfikowano zachowanie przełożonego w przypadku samodzielnie wykonywanej pracy przez podwładnych oraz stopień jego zaangażowania w sprawy pracownicze.

Za pomocą twierdzeń kwestionariusza nr 2, 8, 16 został zidentyfikowany poziom motywacji respondentów, weryfikując odpowiedzi dotyczące zaangażo-

wania w pracę, chęci podejmowania czynności związanych z obowiązkami pracowniczymi i poczucia napędu do działania.

Dodatkowo respondentom zostały przedstawione pytania umożliwiające weryfikację poziomu ich motywacji i satysfakcji z pracy.

Ankieta została przedstawiona badanej populacji w postaci papierowej oraz elektronicznej. Respondenci wypełniali kwestionariusz w jednakowych warunkach - w miejscu ich pracy. Ankieta była skierowana do podwładnych pracowników, którzy oceniali styl przywództwa ich kierownika. Za pomocą właściwie sformułowanych pytań również udało się określić poziom ich motywacji do pracy. Dobór próby był przypadkowy, który w literaturze określany jest również jako - technika według wygody<sup>45</sup>. Polega ona przypadkowym doborze elementów do próby ze względu na łatwość dostępu do respondentów, gdyż znaleźli się oni w odpowiednim miejscu i w odpowiednim czasie podczas prowadzenia badań. Zdolność badanej populacji do obiektywnego oceniania oddziaływania stylu przywództwa w organizacji, gdzie osoby były zatrudnione, dała możliwość zidentyfikowania również poziomu akceptacji poszczególnych stylów przez pracowników.

## 5. WYNIKI BADAŃ

W badaniach wzięło udział 81 osób przedstawiających różne branże działalności, wśród których znajdowały się pracownicy umysłowi i fizyczni. Wśród badanej populacji znalazło się 47 kobiet (58%) i 34 mężczyźni (42%). Pracownicy umysłowi stanowili 66,7% badanej próby, a pracownicy fizyczni 33,3%.

Dominującą grupą wiekową były osoby z przedziału 18-30 lat (44,4%), na drugim miejscu znalazły się osoby o wieku 31-40 lat (39,5%), w dalszej kolejności pracownicy o wieku 41-50 lat (9,9%) i powyżej 50 lat (6,2%). Wyróżnienie wskazanych grup wieku wynikało z przypuszczenia, że osoby z grupy wczesnej kariery oraz aktywni zawodowo chętnie podejmują pracę i są gotowe na nowe wyzwania. Pracownicy o wieku 41-50 lat i powyżej 50 lat, poprzez zdobyte doświadczenie i uznanie wśród kolegów z pracy wykazały, że pragną stabilności i bezpieczeństwa w miejscu pracy w przyszłości.

Na podstawie zebranych danych określono, że 50,6% respondentów wskazało, że ich przełożonymi są kobiety i 49,4%, że ich kierownikami są mężczyźni.

Analizując udzielone odpowiedzi poprzez wypełnione kwestionariusze, zidentyfikowano poprawność oraz niewiarygodność założonych hipotez. Dla rozpoznania wykorzystania poszczególnych stylów przywództwa zostały zsumowane odpowiedzi na pytania 1-21 zawarte w *Multifactor Leadership Questionnaire*.

Przydzielając wartość 0, która oznacza nigdy, 1 – rzadko, 2 – czasami, 3 – często, 4 – prawie zawsze, respondenci określili stopień wykorzystania trans-

---

<sup>45</sup> A. Miszczak, J. Walasek, Techniki wyboru próby badawczej. W: Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej nr 2(6), Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 102

formacyjnego oraz transakcyjnego stylów przywództwa w organizacjach, gdzie oni byli zatrudnieni. Suma trzech pytań wynosząca 0-4,0 punkty oznacza, że jest to niski poziom stosowania określonych stylów, 4,1-8,0 punktów – średni poziom, 8,1-12,0 – wysoki poziom wykorzystania danego stylu.

W tabeli 1 zaprezentowano wyniki badań, dotyczące poziomu stosowania transakcyjnego i transformacyjnego stylów przywództwa przez przełożonych. Średnia stosowania stylu transakcyjnego wynosi 8,34, natomiast transformacyjnego – 8,17. Można stwierdzić, że przełożeni kierowali się bardziej umiejętnościami twardymi i stosowali wynagrodzenia pieniężne jako bodźce motywacyjne zamiast tego, aby dostosować się do potrzeb rozwoju intelektualnego swoich podwładnych. Rozstęp wynosi 12,00 w przypadku stylu transakcyjnego oraz 11,00 w przypadku stylu transformacyjnego. Znaczenie wariancji 6,38 oraz 7,70 oznacza występowanie dużego rozproszenia wyników wokół średniej. Jest to spowodowane zróżnicowaniem cech i stylów kierowania przywódców, ponieważ w badaniach wzięli udział osoby, które pracowały w różnych organizacjach i miały zupełnie innych przełożonych.

Tabela 1. Poziom stosowania transakcyjnego i transformacyjnego stylów przez kierownictwo

	Transakcyjny styl			Transformacyjny styl		
	Umiejętność zarządzania personelem	Wynagrodzenie	Poziom nieingerencji	Indywidualne podejście	Intelektualna stymulacja	Wpływ kierownika
Suma odpowiedzi	8,4	7,7	8,9	7,9	8,2	8,4
Średnia	8,34			8,17		
Odchylenie standardowe	2,52			2,76		
Rozstęp	12,00			11,00		
Wariancja	6,38			7,70		

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Porównując średnie wykorzystania stylu transakcyjnego i transformacyjnego, trafne jest twierdzenie, że w danej próbie badawczej większość kierowników była skłonna do stosowania transakcyjnego stylu. Literatura wskazuje, że w przypadku stylu transakcyjnego kierownicy powinni przestrzegać normy i zasady organizacyjne, nie wprowadzając zmian w funkcjonowanie przedsiębiorstwa, przy tym pilnując wykonywanie zadań i dając wskazówki w jaki sposób lepiej pełnić swoje obowiązki. Z przeprowadzonych badań wynika, że przełożeni respondentów w wysokim stopniu korzystali z zasad transakcyjnego stylu. Kierownicy byli nastawieni na efekty pracy, w zamian stosując nagrody pieniężne oraz niepieniężne. Stąd umiejętność zarządzania personelem respondenci ocenili na poziomie 8,4, co świadczy o właściwym wykorzystaniu środków, wspomagających kierowanie kapitałem ludzkim w przedsiębiorstwie. Transakcyjny przywódca wynagradzał za dobrze wykonaną pracę i przydzielał zadania

zgodnie z kwalifikacjami. Ocena 7,7, dotycząca wynagrodzeń, oznacza, że przełożeni badanej populacji starali się zachęcić personel do podejmowania czynności poprzez nagrody materialne, które są podstawowym czynnikiem rozpoczęcia pracy w danej organizacji. Średni poziom zadowolenia z otrzymywanej pensji wskazał na to, że człowiek zawsze pragnie mieć więcej, ponieważ docenia swoją pracę i chce być dowartościowanym przez pracodawców. Również kierownik mógł pozwolić na wykonywanie działań w taki sposób, jaki najbardziej pasował pracownikowi. Wykorzystanie elementów stylu liberalnego w przywództwie transakcyjnym wyniosło 8,9. Transakcyjni kierownicy zostawiali pracownikom dużo swobody działań, pomimo tego rzetelnie sprawdzając i kontrolując zachodzące w organizacji procesy.

Transformacyjny styl przełożonych respondentów polegał na zindywidualizowanym podejściu do pracowników i ich potrzeb. Podwładni wskazali, że czują się dobrze w obecności przełożonego. Relacje pomiędzy kierownictwem a zespołem pracowniczym były na bardzo dobrym poziomie. Respondenci ocenili zachowanie przełożonych 7,9, co jest skutkiem niedopracowań kierowników i oczekiwania zbyt optymistycznych rezultatów bez dużego przez nich zaangażowania.

Z literatury wynika, że kierownik powinien być wzorcem do naśladowania, co przekłada się na intelektualną stymulację pracowników i wsparcie ich w rozwoju osobistym. Ocena 8,2 otrzymana z zakresu pytań o intelektualnej stymulacji i wspomaganie rozwoju świadczy, że przełożeni respondentów zadbali o potrzebach wyższego rzędu ich podległych. Z tego wynika, że kierownicy poświęcali sporo uwagi szkoleniom, warsztatom, rozwojowi kwalifikacji podwładnych, ponieważ pracownicy pragnęli intensywnej stymulacji umysłowej oraz określenia celów zawodowych i możliwości wzrostu kariery. Badania wskazują, że pełnienie zadań rzeczywiście było ważnym dla transformacyjnego przywódcy, ale całą swoją uwagę skupiał on na pracownikach i tworzeniu dobrych relacji w organizacji. Ocena wynosząca 8,4 oznacza, że wpływ kierownika był ważnym aspektem, który oddziaływał na zachowanie podległych i odbieranie przez nich komunikatu.

Jeżeli chodzi o motywację, to kierownicy transakcyjni i transformacyjni posiadali odmienne cechy i wykorzystywali różne metody motywowania. Motywacja w przypadku stosowania transakcyjnego i transformacyjnego stylów znalazła się na poziomie 8,4. To świadczy, że pracownikom podobało się zachowanie kierowników w stosunku do nich i że oni byli gotowi do podejmowania czynności w celu osiągnięcia zamierzonych przez organizację rezultatów.

Istotność wpływu stylu transformacyjnego oraz transakcyjnego na motywację pracowników sprawdzono za pomocą testów  $t$  średnich dla prób niezależnych. Przyjęte kryteria są następujące:

- jeśli  $p > 0,05$  to różnice są nieistotne, a więc należy przyjąć hipotezę zerową;
- jeśli  $p < 0,05$  to różnice są istotne, hipoteza zerowa zostaje odrzucona na korzyść hipotezy alternatywnej.

Wyniki testu istotności dla transakcyjnego i transformacyjnego stylów przywództwa są przedstawione w tabeli 2. Porównanie dwóch średnich poziomu motywacji przy przywództwie transakcyjnym i transformacyjnym oraz weryfikacja za pomocą testu istotności wskazała, że prawdopodobieństwo testowe<sup>46</sup>  $p$  jest równe 0,0018. Oznacza to, że pomiędzy motywacją pracowników, którzy mają transakcyjnych przywódców, a motywacją pracowników, których przełożeni stosują transformacyjny styl kierowania, występowały znaczne różnice. Hipoteza zerowa nie jest wiarygodna, natomiast przyjmuje się, że hipoteza alternatywna 1 jest prawdziwa - *pracownicy, których przełożeni stosują transformacyjny styl przywództwa, charakteryzują się większym poziomem motywacji do pracy niż podwładni, których przełożeni stosują transakcyjny styl.*

Tabela 2. Test istotności dla transakcyjnego i transformacyjnego stylów kierowania

	Średnia	N	Odchylenie standardowe	Błąd standardowy średniej	p
Transformacyjny styl	8,68	81	,198	,0220	0,0018
Transakcyjny styl	8,76		,11	,0122	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Porównanie dwóch średnich poziomu motywacji przy przywództwie transakcyjnym i transformacyjnym oraz weryfikacja za pomocą testu istotności wskazała, że  $p$  0,0018. Oznacza to, że pomiędzy motywacją pracowników, którzy mają transakcyjnych przywódców, a motywacją pracowników, których przełożeni stosują transformacyjny styl kierowania, występowały znaczne różnice. Hipoteza zerowa nie jest wiarygodna, natomiast przyjmuje się, że hipoteza alternatywna 1 jest prawdziwa - *pracownicy, których przełożeni stosują transformacyjny styl przywództwa, charakteryzują się większym poziomem motywacji do pracy niż podwładni, których przełożeni stosują transakcyjny styl.*

Tabela 3 prezentuje wyniki badań wpływu transakcyjnego oraz transformacyjnego stylu przywództwa na motywację pracowników umysłowych i fizycznych. Porównując rodzaj wykonywanej pracy przez respondentów i poziom ich motywacji, zidentyfikowano iż dla pracowników umysłowych bardziej pożądany jest transformacyjny styl przywództwa. Przy wykorzystaniu zachęt niematerialnych, lecz sprzyjających rozwojowi osobistemu podległego, kierownicy zadbali o zwiększenie poziomu motywacji. Przy transakcyjnym przywództwie motywacja pracujących umysłowo jest nieco mniejsza. Nagrody pieniężne dla takich osób miały istotne znaczenie, ale możliwość samorealizacji wzięła górę.

<sup>46</sup> Prawdopodobieństwo twstowe ( $P$ -value) jest to prawdopodobieństwo, że zjawisko jakie zaobserwowano w jakimś pomiarze na próbie statystycznej z określonej populacji, mogło wystąpić przypadkowo, wskutek losowej zmienności prób, w sytuacji w której w populacji takie zjawisko wcale nie występuje.

Dla pracowników na stanowiskach charakteryzujących się fizyczną aktywnością przywództwo transakcyjne w większym stopniu przekładło się na wzrost motywacji. Natomiast przy posiadaniu przez kierownika cech odpowiadających transformacyjnemu przywództwu podwładni byli mniej zmotywowani do podjęcia działań.

Tabela 3. Wpływ transakcyjnego i transformacyjnego stylów na motywację pracowników umysłowych oraz fizycznych

	Pracownicy umysłowi (66,7%)	Pracownicy fizyczni (33,3%)
Poziom motywacji przy stosowaniu transformacyjnego stylu przywództwa	9,20	7,39
Poziom motywacji przy stosowaniu transakcyjnego stylu przywództwa	8,35	9,01

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Tabela 4 przedstawia wyniki badań dotyczące poziomu motywacji przy wykorzystaniu transakcyjnego i transformacyjnego stylu przywództwa przez kobiety oraz mężczyzn. Warto odznaczyć, że w wykorzystaniu tych stylów przywództwa przez kobiety współczynnik motywacji równał się 9,0, a przez mężczyzn 7,8. Kobiety były odbierane jako takie, które potrafią zrozumieć potrzeby pracowników i dopasować bodźce motywacyjne do ich pragnień. Natomiast mężczyźni, z założenia, posiadali mniej kompetencji w umiejętnym komunikowaniu się i częściej wymagali zrealizowania zadań w taki sposób, jaki oni zaproponowali. Stąd wynika wniosek, że motywowanie jest skomplikowanym procesem wymagającym rzetelnej analizy wszystkich czynników, wpływających na poziom zaangażowania i poczucie chęci do podejmowania działań.

Tabela 4. Transakcyjny i transformacyjny style wobec kierowników kobiet i mężczyzn

	Transakcyjny styl			Transformacyjny styl			Poziom motywacji
	Umiejętność zarządzania personelem	Wynagrodzenie	Nieingerencja	Indywidualne podejście	Intelektualna stymulacja	Wpływ kierownika	
Ogólny wynik	8,4	7,7	8,9	7,9	8,2	8,4	8,4
Kobiety	8,7	8,6	9,3	8,4	8,7	8,8	9,0
Mężczyźni	8,1	6,9	8,5	7,4	7,7	8,1	7,8
Różnica	0,6	1,7	0,8	1,0	1,0	0,7	1,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Za pomocą testu istotności zweryfikowano następujące hipotezy różnic:

*Hipoteza 0. Mężczyźni i kobiety mają taką samą skłonność do przejawiania zachowań charakterystycznych dla transformacyjnego stylu przywództwa.*

*Hipoteza 3. Kobiety mają większą skłonność niż mężczyźni, do przejawiania zachowań charakterystycznych dla transformacyjnego stylu przywództwa.*

Kryteria są identyczne do kryteriów, przyjętych w poprzednim badaniu. W tabeli 5 zaprezentowano wyniki testu istotności dla stosowania stylu transformacyjnego przez kobiety i mężczyzn. Rezultat w postaci prawdopodobieństwa testowego  $p$  wynoszącego 0,5348 wskazał, że hipoteza zerowa powinna być odrzucona. Kobiety miały większą skłonność niż mężczyźni, do przejawiania zachowań charakterystycznych dla transformacyjnego stylu kierowania. Kobiety otrzymały wyższe oceny w przypadku stosowania jak transformacyjnego, tak i transakcyjnego stylów kierowania. Kierownicy żeńskiej płci częściej o 10,5% wykorzystywały transformacyjny styl kierowania, niż mężczyźni.

Tabela 5. Test istotności dla stosowania stylu transformacyjnego przez kobiety i mężczyzn

	Średnia	N	Odchylenie standardowe	Błąd standardowy średniej	p
Kobiety	8,6	41	4,338	,0677	0,5348
Mężczyźni	7,7	41	8,164	1,2750	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań

Analizując uzyskane dane, stało się widoczne, że na motywację pracowników styl przywództwa ich przełożonego oddziałuje w pewnym stopniu, ale nie przyczynia się do tego bezpośrednio. W przypadku stylu transformacyjnego hipoteza alternatywna została potwierdzona, ponieważ wyniki wskazały na to, że podwładni odbierali pozytywnie ten styl kierowania. Zmiana potrzeb społeczeństwa wywołała przejście z podejścia masowego do podejścia zindywidualizowanego, czym właśnie i charakteryzuje się transformacyjny styl przywództwa. Samorealizacja stała się najbardziej pożądaną wartością dla pracowników. Uznanie przez współpracowników i kierownictwo dla respondentów wzbogaciło poczucie własnej wartości w przedsiębiorstwie. Jasno określone zadania były wykonywane skuteczniej, niż zadania o niejasnym charakterze i z niezrozumiałym sposobem pełnienia działań. Współczynnik motywacji przy zastosowaniu transformacyjnego stylu kierowania przybrał średnie znaczenie 8,2. Korelacja pomiędzy stylem transformacyjnym a motywacją wyniosła 0,36. Oznacza to, że wraz ze zwiększeniem stosowania stylu odpowiadającego założeniom transformacyjnego stylu przywództwa, motywacja pracownika wzrasta. Wpływ sposobu kierowania a pobudzanie chęci do działań były współzależne ze sobą. Zgodnie z wypowiedziami respondentów, motywowanie przez stosowanie bodźców negatywnych tworzyło nieprzyjemną atmosferę w miejscu pracy. Więc wykorzystywanie kar nie powinno mieć miejsca w przedsiębiorstwach, ponieważ to w żadnym przypadku nie przyczynia się do wzrostu efektywności pracowników.

Intelektualna stymulacja i pragnienie przełożonego, aby podwładni rozwijali kompetencje, co jest pozytywnym nie tylko dla organizacji, ale i dla samych pracowników, powinny pozytywnie wpływać i przyczyniać się do wzrostu wartości kapitału ludzkiego w przedsiębiorstwach.

Transformacyjny styl był częściej wykorzystywany przez kobiety (o 5,5%). Kompetencje miękkie i czułość pozytywnie wpłynęły na odbieranie komunikatu przez pracowników. Troska o dobrobyt podwładnych, o dobre wyposażenie miejsca pracy, ich potrzeby i wywiady o stanie emocjonalnym sprzyjały polepszeniu samopoczucia. Gdy pracownicy czuli się doceniani i widziani przez kierownictwo, wtedy można było się spodziewać się od nich lepszych rezultatów. Kierownicy-mężczyźni charakteryzowali się pewnością siebie i stosowany przez nich styl kierowania częściej upodabniał się autokratycznemu lub transakcyjnemu. Podczas gdy kobiety podchodziły do tego z innej strony, realizując zarządzanie zasobami ludzkimi w sposób odpowiadający transformacyjnemu stylowi.

Korelacja w przypadku transakcyjnego stylu kierowania i motywacji przybrała dodatnie wartości – 0,34. Oznacza to, że wraz ze wzrostem zachowań charakternych dla transakcyjnego przywództwa motywacja pracowników proporcjonalnie wzrasta. Satysfakcja z takich czynników, które były oferowane przy kierowniku transakcyjnym, miała wpływ na stan emocjonalny. Pracownik był zmotywowany, gdy uzyskał za wykonaną robotę odpowiednie wynagrodzenie, ponieważ ważnym aspektem dla społeczeństwa jest posiadanie wiedzy, że wysiłek będzie wynagrodzony. Premie i nagrody stosowane przez transformacyjnego przywódcę powodowały szybkie reagowanie na otrzymane polecenia. Większość osób z badanej próby była zadowolona z otrzymywanego wynagrodzenia. Badania wskazały, że pragnienie do wzbogacenia jest zjawiskiem, które daje napęd do działania. Osiągnięcie celów organizacji w połączeniu z osiągnięciem własnych celów przyniosło pozytywne skutki przedsiębiorstwom i pracownikom. Usatysfakcjonowanie z komunikowania się ze współpracownikami i z dobrych relacji zachodzących w firmie sprzyjało podtrzymywaniu przyjemnej atmosfery, która przekładała się na poziom zaangażowania w pracę. Zaufanie kierownictwa do przełożonych oraz duchowe i fizyczne wsparcie przyczyniły się do wzrostu poziomu motywacji. Pracownik, wykazując posłuszeństwo, mógł spodziewać się otrzymania nagrody w postaci pieniężnej lub niematerialnej. Pochwały kierownictwa za dobrze wykonane zadania stymulowały podwładnych do doskonalenia własnych cech, umiejętności i kwalifikacji. Satysfakcja osiągnęła najwyższy poziom przy wykorzystaniu transakcyjnego stylu kierowania.

## 6. WNIOSKI

Badania dowiodły, że pomiędzy stylami przywództwa a motywacją pracownika zależność była ukształtowana na dość wysokim poziomie. Motywowanie stało się większym problemem, ponieważ dla współczesnego społeczeństwa bodźce motywacyjne są bardzo zróżnicowane i do każdego człowieka należy

stosować indywidualne podejście. Styl zarządzania kapitałem ludzkim powinien być taki, aby kierownik pełnił funkcje kierowania, kontrolowania, motywowania i organizowania poprzez stymulowanie pracowników do traktowania celów organizacji jako własnych.

Badania empiryczne wykazały, że każdy ze stylów wpływał na motywację pracowników, ale nie było to głównym czynnikiem powodującym wzrost motywacji. Najcenniejszą wartością wśród respondentów stał się rozwój osobisty. Kierownicy powinni zadbać o samorealizację pracowników w miejscu pracy, wspierać innowacyjne i kreatywne pomysły oraz zachęcając do udziału w poprawianiu jakości zarządzania w przedsiębiorstwie. Przyjęte hipotezy badawcze zostały potwierdzone - transformacyjny styl przywództwa pozytywnie oddziałuje na motywację, ponieważ pracownicy byli zadowoleni z tego, że mieli możliwość przy pomocy kierownika samodzielnie kształcić się i uczestniczyć w różnego typu szkoleniach i warsztatach. Kobiety z natury posiadają większe umiejętności miękkie, co przekładało się na częste wykorzystanie przez nich stylu transformacyjnego. Satysfakcja podwładnych była na wysokim poziomie w przypadku stosowania transakcyjnego stylu kierowania. Nagrody oferowane przez przywódców zostały jednym z podstawowych bodźców motywacyjnych. Dzięki jasno określonym poleceniom pracownicy były w stanie wykonywać swoją pracę pilnie i rzetelnie.

Analiza otrzymanych wyników prowadzi do wniosku, że zadanie kierownika polegające na motywowaniu pracowników, powinno mieć charakter indywidualny i dostosowawczy. Poznanie tego co chcą podwładni i co można im zaofiarować w zamian za skuteczne pełnienie obowiązków doprowadza do lepszej organizacji pracy i zaoszczędzenia czasu niezbędnego do poprawy jakości zarządzania oraz kreowania najbardziej efektywnej drogi działalności przedsiębiorstwa.

Aby styl przywództwa oddziałował pozytywnie na motywację pracowników, należy określić zakres obowiązków, cel podejmowania poszczególnych czynności i wynagrodzenie za skuteczne wykonanie poleceń. Drugim ważnym czynnikiem jest możliwość rozwijania się. Gdy człowiek nie widzi sensu wykonywanej przez niego pracy, nie pragnie stać się profesjonalistą w tej dziedzinie oraz nie chce podwyższać własnych kwalifikacji, takie miejsce pracy jest dla niego nieodpowiednie. Wówczas kierownik nie jest w stanie odpowiednio zmotywować i usatysfakcjonować swojego pracownika. Trzecim elementem, który sprzyja motywacji, jest samodzielność w pracy. Podejmowanie decyzji samemu, zaufanie kierownika i pochwały z jego strony, przyczyniają się do zwiększenia poczucia własnej wartości, które jest ważnym czynnikiem egzystencjalnym we współczesnym świecie.

Chęć do podejmowania określonych działań w miejscu pracy w dużym stopniu zależy od otoczenia. Największy wpływ na nią ma zachowanie kierownika, ponieważ to on powinien być wzorem do naśladowania, to on kieruje wszystkimi procesami w organizacji, ma wpływ na osiąganie celów i rozkwit przedsiębiorstwa oraz na nastawienie do pracy swoich podwładnych.

**Literatura:**

- [1.] Armstrong, M.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Kraków: Dom Wydawniczy ABC 2000.
- [2.] Bańka, W.: *Zarządzanie personelem. Teoria i praktyka*. Toruń: Adam Marszałek 2003.
- [3.] Barbutto jr, J.E.: *Motivation and Transactional, Charismatic, and Transformational Leadership: A Test of Antecedents*, Journal of Leadership and Organizational Studies, 2005, Vol. 11, nr 4.
- [4.] Borkowska, S.: *System motywowania w przedsiębiorstwie*, Warszawa: PWN 1985.
- [5.] Dabke, D.: *Impact of Leader's Emotional Intelligence and Transformational Behavior on Perceived Leadership Effectiveness: A Multiple Source View*, Business Perspectives and Research, 2016, nr 4(1).
- [6.] Gajdek, G.: *Motywowanie jako element procesu zarządzania zasobami ludzkimi w organizacji*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 2015.
- [7.] Ghasabeh, M.S., Soosay, L., Reaiche, C.: *The Emerging Role of Transformational Leadership*, The Journal of Developing Areas, Special Issue on Sydney Conference Held in April 2015, Vol. 49, nr 6.
- [8.] Griffin, R. W.: *Podstawy zarządzania organizacjami*, Warszawa: PWN 1998.
- [9.] Hall, C.S., Lindzey, G.: *Teorie osobowości*, Warszawa: PWE 1994.
- [10.] Hamstra, M.R.W., Van Yperen, N.W., Wisse, B., Sassenberg, K.: *Transformational and Transactional Leadership and Followers' Achievement Goals*, Journal of Business & Psychology, 2014, nr 29.
- [11.] Kopertyńska, M.W.: *Motywowanie pracowników. Teoria i praktyka*, Warszawa: PLACET 2009.
- [12.] Kozłowski, W.: *Zarządzanie motywacją pracowników*, Warszawa: CeDeWu.pl Wydawnictwo fachowe 2010.
- [13.] Koziół, L.: *Motywowanie w pracy. Determinanty ekonomiczno-organizacyjne*, Warszawa-Kraków: PWN 2002.
- [14.] Lewicka, D.: *Zarządzanie kapitałem ludzkim w polskich przedsiębiorstwach*, Warszawa: PWN 2010.
- [15.] Lipka, A., Król, M., Waszczak, S., Winnicka-Wejs, A.: *Kształtowanie motywacji wewnętrznej. Koszty jakości i ryzyko*, Warszawa: Diffin 2010.
- [16.] Miszczak A., Walasek J., *Techniki wyboru próby badawczej*. W: *Obronność – Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej* nr 2(6), Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej 2013
- [17.] Penc., J.: *Motywowanie w zarządzaniu*, Kraków: Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu 1996.
- [18.] Poczowski, A.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Warszawa: PWE 2007.
- [19.] Pradhan, S., Pradhan, R.K.: *An Empirical Investigation of Relationship among Transformational Leadership, Affective Organizational commitment and Contextual Performance*, 2015, nr 19(3).
- [20.] Quintana, T.A., Cabrera, Y.A.: *Assessing the Effects of Leadership Styles on Employees' Outcomes in International Luxury Hotels*, Springer Science + Business Media Dordrecht 2014.

- [21.] Robbins, S.P.: *Organizational Behavior. Concepts, Controversies, Applications*, Minnesota: Prentice Hall 1996.
- [22.] Sekuła, Z.: *Motywowanie do pracy. Teorie i instrumenty*, Warszawa: PWE 2008.
- [23.] Spangler, W.D., Tikhomirov, A., Sotak, K.L., Palrecha, R.: *Leader motive profiles in eight types of organizations*, The Leadership Quarterly, 2014, nr 25(6).
- [24.] Ścibiorek, Z.: *Motywowanie w organizacjach publicznych*, Szczytno; Wydawnictwo Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie 2014.
- [25.] Ul Islam, S., Ali, N.: *Motivation-Hygiene Theory: Applicability on Teachers*, Journal of Managerial Sciences, 2013, nr 7(1).
- [26.] Woźniak, J., *Współczesne systemy motywacyjne*, Warszawa: PWN 2012.
- [27.] *Wybrane czynniki motywowania do pracy w świetle badań empirycznych*, A. Dolot (red.), Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, 2014, Nr. kol. 1917.
- [28.] Zajac, Cz.: *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej 2007.
- [29.] Zareen, M., Razzaq, K., Mujtaba, B. G.: *Impact of Transactional, Transformational and Laisser-Faire Leadership Styles on Motivation: A Quantitative Study of Banking Employees in Pakistan*, New York: Business Media 2014.
- [30.] *Zarządzanie kadrami*, T. Listwan (red.), Warszawa: C.H. Beck 2004.
- [31.] *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, A.K. Koźmiński, W. Piotrkowski (red.), Warszawa: PWE 1995.

**Lic. Natalia Boichuk**

Politechnika Opolska  
Wydział Ekonomii i Zarządzania  
ul. Luboszycka 7,  
45-036 Opole, Polska  
nataliaboichuk1@gmail.com



POLITECHNIKA  
OPOLSKA

ISSN 2353-8899