

**STUDIA
I ANALIZY EUROPEJSKIE
nr 2 (10)/2012**

**STUDIA
I ANALIZY EUROPEJSKIE
nr 2 (10)/2012**

NUMER POŚWIĘCONY PRIORYTETOM KOMUNIKACYJNYM
KOMISJI EUROPEJSKIEJ NA 2012 ROK
POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK

PUBLIKACJA PRZYGOTOWANA ZOSTAŁA PRZY WSPÓŁPRACY
PUNKTU INFORMACYJNEGO KOMISJI EUROPEJSKIEJ
EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI

Bydgoszcz 2012

RECENZENCI NAUKOWI

Prof. dr hab. Czesław Maj

Prof. dr hab. Adam Sudoł

REDAKCJA NAUKOWA

Dr Karolina Marchlewska-Patyk

RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. Roman Bäcker – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Prof. dr hab. Ryszard Borowicz – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Prof. dr hab. Zdzisław Mach – Uniwersytet Jagielloński

Prof. dr hab. Krystyna Michałowska-Gorywoda – Szkoła Główna Handlowa

Prof. dr hab. Andrzej Kaleta – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Prof. Aleksander Kozlov – Saint Petersburg State Polytechnical University

Prof. dr hab. Wielisława Warzywoda-Kruszyńska – Uniwersytet Łódzki

Prof. dr hab. Grażyna Ulicka – Uniwersytet Warszawski

Prof. dr hab. Andrzej Szahaj – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Prof. dr hab. Zenon Wiśniewski – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

Prof. dr hab. Ryszard Zięba – Uniwersytet Warszawski

Dr hab. Zbigniew Czachór, prof. UAM – Uniwersytet Adam Mickiewicza

Dr hab. Krzysztof Piątek, prof. UMK – Uniwersytet Mikołaja Kopernika

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

REDAKTOR NACZELNY

dr Karolina Marchlewska-Patyk

ZESPÓŁ TEMATYCZNY (REDAKTORZY MERYTORYCZNI)

dr Michał Cichoracki

Prof. WSG dr Marek Chamot

dr Karolina Marchlewska-Patyk

Prof. WSG dr Marzena Sobczak-Michałowska

dr Ilona Urbanyi-Popiołek

dr Agnieszka Wedeł-Domaradzka

SEKRETARZE

mgr Marta Tybura

mgr Joanna Wójtowicz

REDAKTOR STATYSTYCZNY

Prof. dr hab. Magdalena Osińska

REDAKTORZY JĘZYKOWI

Elżbieta Rogucka – język polski

mgr Edyta Krysztoforska – język angielski

Opracowanie graficzne okładki: Studio Grafiki WSG

Skład komputerowy: Adriana Górka

ISSN 2081-5530

Wydawnictwo Uczelniane

Wyższej Szkoły Gospodarki w Bydgoszczy

85-229 Bydgoszcz, ul. Garbary 2, tel. 52 5670047

www.wsg.byd.pl

STUDIA I ANALIZY EUROPEJSKIE
– PÓŁROCZNIK NAUKOWY 2(10)/2012

**PRZYGOTOWANY PRZY WSPÓŁPRACY PUNKTU INFORMACYJNEGO KOMISJI
EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT – BYDGOSZCZ ORAZ WYŻSZEJ SZKOŁY GOSPODARKI**

NUMER POŚWIĘCONY ZOSTAŁ PRIORYTETOM KOMUNIKACYJNYM KOMISJI EUROPEJSKIEJ
NA 2012, POD REDAKCJĄ DR KAROLINY MARCHLEWSKIEJ-PATYK

PUBLIKACJA WSPÓŁFINANSOWANA PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ
I WYŻSZĄ SZKOŁĘ GOSPODARKI W BYDGOSZCZY

SPIS TREŚCI

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Wstęp 11

ARTYKUŁY

FILIP TERESZKIEWICZ

Cypryjska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej 15

ALEKSANDRA CICHA

Różne modele prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w świetle zmian
instytucjonalnych wprowadzonych przez traktat lizboński.
Przykład Republiki Czeskiej i Polski 27

MONIKA SZYNOL

Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – podsumowanie 41

MARTYNA DAMSKA, MARCIN GRZYBOWSKI

Immunitet jurysdykcyjny państwa na przykładzie Republiki Federalnej
Niemiec w sprawach o odszkodowanie z tytułu czynów niedozwolonych
popęlnionych w czasie wojny na tle wybranego orzecznictwa Trybunału
Sprawiedliwości i państw Unii Europejskiej 51

MICHAŁ SKRZEK

Relacje Unia Europejska – Chiny w czasach kryzysu 63

KRZYSZTOF DEREŃ Rola służby celnej w gospodarce Unii Europejskiej	75
JAKUB SAWULSKI Umowy o Partnerstwie Gospodarczym (EPA) – krok we właściwym kierunku w relacjach Unii Europejskiej z grupą państw AKP?	87
MONIKA BATOR-BRYŁA Ochrona interesów prawnych państw i obywateli w związku ze stosowaniem ograniczeń swobody przepływu osób w Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości	99
HALINA KLEPACZ, ELŻBIETA ŻÓŁTOWSKA Świadczenia społeczne a stopa bezrobocia w Polsce według województw w latach 2005–2008	111
WIESŁAWA GIERAŃCZYK, WIESŁAWA DUŻY Absolwenci kujawsko-pomorskich szkół wyższych – kadry dla regionalnej gospodarki?	125
AGNIESZKA JEZIERSKA, MARCIN GÓRSKI Status prawny osób transseksualnych w świetle europejskiego prawa praw człowieka	137
ELŻBIETA TWARDOWSKA Aktywność społeczno-edukacyjna osób starszych	145
AFILIACJE	155
ABSTRAKTY	161
PUNKTY INFORMACYJNE KOMISJI EUROPEJSKIEJ EUROPE DIRECT W POLSCE	165

EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES
SCIENTIFIC BIENNIAL PUBLICATION
2 (10)/2012

THIS EDITION IS DEDICATED TO THE EUROPEAN COMMISSION'S
COMMUNICATION PRIORITIES IN 2012
EDITED BY KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK, PHD

PREPARED IN COOPERATION WITH THE INFORMATION POINT
OF THE EUROPEAN COMMISSION – EUROPE DIRECT IN BYDGOSZCZ
AND THE UNIVERSITY OF ECONOMY IN BYDGOSZCZ

Bydgoszcz 2012

– 7 –

SCIENTIFIC REVIEWERS

Prof Czesław Maj, PhD

Prof Adam Sudoł, PhD

SCIENTIFIC EDITORS

Karolina Marchlewska-Patyk, PhD

SCIENTIFIC COUNCIL

Prof Roman Bäcker, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Ryszard Borowicz, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Zdzisław Mach, PhD – Jagiellonian University

Prof Krystyna Michałowska-Gorywoda, PhD – Warsaw School of Economics

Prof Andrzej Kaleta, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Aleksander Kozlov, PhD – Saint Petersburg State Polytechnical University

Prof Wielisława Warzywoda-Kruszyńska, PhD – University of Łódź

Prof Grażyna Ulicka, PhD – University of Warsaw

Prof Andrzej Szahaj, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Zenon Wiśniewski, PhD – Nicolaus Copernicus University

Prof Ryszard Zięba, PhD – University of Warsaw

Zbigniew Czachór, PhD, Prof of UAM – Adam Mickiewicz University

Krzysztof Piątek, PhD, Prof of NCU – Nicolaus Copernicus University

EDITORIAL STAFF

EDITOR-IN-CHIEF

Karolina Marchlewska-Patyk, PhD

EDITORIAL TEAM (FACTUAL EDITORS)

Michał Cichoracki, PhD

Prof. of University of Economics in Bydgoszcz Marek Chamot, PhD

Karolina Marchlewska-Patyk, PhD

Prof. of University of Economics Marzena Sobczak-Michałowska, PhD

Ilona Urbanyi-Popiołek, PhD

Agnieszka Wedeł-Domaradzka, PhD

SECRETARIES

Marta Tybura, MA

Joanna Wójtowicz, MA

STATISTICS EDITOR

Prof Magdalena Osińska, PhD

LANGUAGE EDITORS

Elżbieta Rogucka – Polish

Edyta Krysztoforska – English

Cover Graphic Design: Graphic Design Studio WSG

Desktop Publishing: Adriana Górka

ISSN 2081-5530

Publishing House

University of Economy in Bydgoszcz

PL, 85-229 Bydgoszcz, Garbary 2, tel. +48 52 5670047

www.wsg.byd.pl

EUROPEAN STUDIES AND ANALYSES
– **Scientific Biannual Publication 2 (10)/2012**

Prepared in cooperation with The Information Point of The European Commission
– **Europe Direct in Bydgoszcz and The University of Economy in Bydgoszcz**

This edition is dedicated to The European Commission's communication priorities in 2012
edited by Karolina Marchlewska-Patyk, Phd

Publication financed by The European Commission
and The University of Economics in Bydgoszcz

TABLE OF CONTENTS

KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Introduction 11

ARTICLES

FILIP TERESZKIEWICZ

Cyprus Presidency of the Council of the European Union 15

ALEKSANDRA CICHA

Different types of Presidency of the Council of the European Union
in the light of institutional changes introduced by the Treaty of Lisbon.
The example of the Czech Republic and Poland 27

MONIKA SZYNOL

Polish Presidency of the Council of the European Union – summary 41

MARTYNA DAMSKA, MARCIN GRZYBOWSKI

Jurisdictional immunity of the state on the example of the Federal Republic
of Germany in the cases of compensation on account of tort committed
in the time of war in comparison to the chosen judicature of the Court
of Justice and states of the European Union 51

MICHAŁ SKRZEK

The European Union and China relations in times of crisis 63

KRZYSZTOF DEREŃ	
The role of the customs service of the European Union	75
JAKUB SAWULSKI	
Economic Partnership Agreements (EPA) – step in the right direction in the relations of the EU with the ACP group?	87
MONIKA BATOR-BRYŁA	
Protection of legal interests of states and citizens in relation to applying restrictions of the freedom of the movement of persons in the European Union compared to the judicial decision of the European Court of Justice	99
HALINA KLEPACZ, ELŻBIETA ŻÓŁTOWSKA	
Social benefits and the unemployment rate in Poland according to provinces in years 2005–2008	111
WIESŁAWA GIERAŃCZYK, WIESŁAWA DUŻY	
Graduates of Cuiavian-Pomeranian high schools – staff for the regional economy?	125
AGNIESZKA JEZIERSKA, MARCIN GÓRSKI	
Legal status of transsexual persons in the light of the European law of human rights	137
ELŻBIETA TWARDOWSKA	
Social-educational activity of older people	145
AFFILIATIONS	155
ABSTRACTS	161
INFORMATION POINT OF THE EUROPEAN COMMISSION – EUROPE DIRECT IN POLAND	165

Wstęp

Ożywienie gospodarcze (1), tworzenie obywatelskiej Europy (2), maksymalne wykorzystanie strategii politycznych Unii Europejskiej (3) oraz Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (4) – to tematy, które określone zostały przez Radę, Komisję i Parlament Europejski jako priorytety komunikacyjne 2012 r. A ponieważ obszary te uznane zostały przez ekspertów europejskich za najważniejsze nie tylko w 2012 r., ale także dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej (UE), także i my postanowiliśmy zająć stanowisko w tym temacie.

W kolejnym, tym razem **10. numerze „Studiów i analiz europejskich”** – półroczniku naukowym prezentującym różne aspekty funkcjonowania Unii Europejskiej, w szczególności jej wymiaru społecznego, gospodarczego i prawnego, postanowiliśmy skupić się na kwestiach, które w opinii Autorów publikacji uznane zostały za te, które wymagają szczególnego przybliżenia. Dwanaście tekstów, które znalazły się w numerze 10. „Studiów i analiz europejskich”, podzielone zostały na określone części tematyczne. Pierwsza z nich dotyczy tak ważnego w ostatnich latach wymiaru prawnego Unii, który wiąże się m.in. z traktatem lizbońskim i prezydencją, sprawowaną przez poszczególne państwa UE. Tematowi temu poświęcone zostały trzy pierwsze teksty: **Filipa Tereszkiwicza „Cypryjska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej”, Aleksandry Cichej „Różne modele prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w świetle zmian instytucjonalnych wprowadzonych przez traktat lizboński. Przykład Republiki Czeskiej i Polski” oraz Moniki Szynol „Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – podsumowanie”**. Z kolei kwestiom, które dotyczą zarówno aspektów prawnych, jak również zagadnień z zakresu polityki zagranicznej, uwzględniających priorytet „3”, poświęcony został tekst **„Relacje Unia Europejska – Chiny w czasach kryzysu”**, którego autorem jest Michał Skrzek oraz artykuł **Martyny Damskiej i Marcina Grzybowskiego „Immunitet jurysdykcyjny państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec w sprawach o odszkodowanie z tytułu czynów niedozwolonych popełnionych w czasie wojny na tle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i państw Unii Europejskiej”**. Na pograniczu tematycznym priorytetu „1” i „3” znalazł się natomiast artykuł **Jakuba Sawulskiego „Umowy o Partnerstwie Gospodarczym (EPA) – krok we właściwym kierunku w relacjach Unii Europejskiej z grupą państw AKP?”**, zaś bezpośrednio do kwestii ekonomicznych Unii odniósł się **Krzysztof Dereń** w tekście **„Rola służby celnej w gospodarce Unii Europejskiej”**.

Z kolei tak ważny dla UE priorytet jak tworzenie obywatelskiej Europy, w „Studiach i analizach europejskich” uwzględniony został w kilku kolejnych artykułach. **Monika Bator-Bryła** zagadnienia te poruszyła w artykule **„Ochrona interesów prawnych państw i obywateli w związku ze stosowaniem ograniczeń swobody przepływu osób w Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości”**. Jednym z najważniejszych wyznawań Unii są również kwestie związane ze skutecznym poradzeniem sobie przez państwa członkowskie UE z bezrobociem oraz efektywnym kształceniem dla potrzeb gospodarki, z czym mocno wiąże się problem absolwentów „wchodzących” na rynek pracy. Zagadnienia te przedstawione zostały w tekstach **Haliny Klepacz i Elżbiety Żółtowskiej „Świadczenia społeczne a stopa bezrobocia w Polsce według województw w latach 2005–2008”** oraz **Wiesławy Gierańczyk i Wiesławy Duży „Absolwenci kujawsko-pomorskich szkół wyższych – kadry dla regionalnej gospodarki?”**. W polityce na rzecz budowania obywatelskiej Europy mocno osadzone są działania na rzecz likwidowania przeszkód stanowiących zagrożenie dla praw obywatelskich. Temat ten podjęty został przez **Agnieszkę Jezierską i Marcina Górskiego**, autorów tekstu **„Status prawny osób transseksualnych w świetle europejskiego prawa praw człowieka”**. Natomiast artykułem zamykającym numer 10. „Studiów i analiz europejskich”, odwołującym się do zagadnień związanych z Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej, jest tekst **Elżbiety Twardowskiej „Aktywność społeczno-edukacyjna osób starszych”**.

Dziesiąty zeszyt „Studiów i analiz europejskich” to numer, który stanowi zbiór naszych obserwacji i przemyśleń, które odwołują się do najważniejszych dla Unii Europejskiej tematów. Świadomi jesteśmy tego, że nie poruszyliśmy wszystkich ważnych kwestii, co zresztą nie było naszym celem, aczkolwiek staraliśmy się „rzucić” światło na te, które naszym zdaniem, zasługują na szczególną uwagę.

Introduction

Economic boom (1), creating civil Europe (2), maximum use of policy strategies of the European Union (3) and the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations (4) – are subjects described by the Council, the Commission and the European Parliament as communicative priorities in 2012. Since European experts have recognized these areas as the most important issues, not only in 2012, but also for the subsequent development of the European Union (EU), we have also decided to take a stance on this subject.

In the next volume, that is Vol. 10 of *European studies and analyses* – a scientific biannual publication introducing various aspects of the functioning of the European Union, particularly in its social, economic and legal dimension, we have decided to concentrate on the issues which in the opinion of the Authors of the publications are regarded as the ones which require a special introduction. The twelve texts presented in Vol. 10 of *European studies and analyses* have been divided in thematic parts. The first part applies to the legal dimensions of the Union, so important in the last years, which is connected with the Treaty of Lisbon and the Presidency exercised by individual states of the EU. The first three texts have been devoted to this subject: **“Cyprus Presidency of the Council of the European Union”** by Filip Tereszkievicz, **“Different types of Presidency of the Council of the European Union in the light of institutional changes introduced by the Treaty of Lisbon. The example of the Czech Republic and Poland”** by Aleksandra Cicha and **“Polish Presidency of the Council of the European Union – summary”** by Monika Szynol. Next, the two texts **“The European Union and China relations in times of crisis”** by Michał Skrzek and **“Jurisdictional immunity of the state on the example of the Federal Republic of Germany in the cases of compensation on account of tort committed in the time of war in comparison to the chosen judicature of the Court of Justice and states of the European Union”** by Martyna Damska and Marcin Grzybowski are devoted to the issues which concern both the legal aspects, as well as those from the scope of the foreign policy considering priority “3”.

The article **“Economic Partnership Agreements (EAP) – step in the right direction in the relations of the European Union with the ACP Group”** by Jakub Sawulski is between priority “1” and “3,” whereas Krzysztof Dereń in his article **“The role of the customs service of the European Union”** refers directly to the economical issues of the Union.

In *European studies and analyses* such an important EU’s priority as the creation of civil Europe has been included in a few consecutive articles. **Monika Bator-Bryła**

raises these issues in the article **“Protection of legal interests of states and citizens in relation to applying restrictions of the freedom of the movement of persons in the European Union compared to the judicial decision of the European Court of Justice.”** One of the most important challenges of the Union is also the issues connected with effective handling of unemployment and effective education for the purposes of the economy that is firmly associated with the problem of graduates “entering” the labour market. These issues have been presented in the text of **Halina Klepacz** and **Elżbieta Żółtowska** **“Social benefits and the unemployment rate in Poland according to provinces in years 2005–2008”** and the text of **Wiesław Gierańczyk** and **Wiesław Duży** **“Graduates of Cuiavian-Pomeranian high schools – staff for the regional economy?”** In the policy for building civil Europe there are activities in favour of removing obstacles jeopardizing civil rights. This subject has been taken up by **Agnieszka Jezierska** and **Marcin Górski**, the authors of **“Legal status of transsexual persons in the light of the European law of human rights.”** The article closing Vol. 10 of *“European studies and analyses”* and referring to the issues associated with European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations is the text of **Elżbieta Twardowska** **“Social-educational activity of older people.”**

The tenth notebook of *“European studies and analyses”* is a volume which is a set of our observations and reflections referring to the most important issues of the European Union. We are aware that we have not taken up all the important issues, which has not been our purpose, however we have tried to shed light on these issues which, in our opinion, are especially worth noticing.

FILIP TERESZKIEWICZ

WYDZIAŁ EKONOMII I ZARZĄDZANIA,
POLITECHNIKA OPOLSKA

Cypryjska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej

Streszczenie: Artykuł prezentuje podstawowe założenia przewodnictwa w Radzie sprawowanego przez Republikę Cypru w drugiej połowie 2012 r. Autor stara się przedstawić najważniejsze determinanty roli odgrywanej w tym czasie przez Nikozję. W pierwszej kolejności scharakteryzowane zostały najistotniejsze zmiany wprowadzone przez traktat lizboński. Następnie przeanalizowano główne cele cypryjskiej prezydencji, zarówno w kontekście trio, jak i okoliczności politycznych wpływających na Unię w okresie przewodnictwa. Końcowa część poświęcona jest najważniejszym ograniczeniom analizowanej prezydencji. Autor stara się pokazać, przed jakim trudnym zadaniem stanęli cypryjscy politycy, zarówno w kontekście ograniczeń ich państwa, jak i ogromu zadania, jakie im wyznaczono.

Wstęp

Unia Europejska (UE) znajduje się obecnie w punkcie przełomowym. Jej przyszłość zależy nie tylko od przełamania kryzysu ekonomicznego i budżetowego, ale również od wskazania na nowo sensu integracji. Uratowanie wspólnej waluty, jeżeli odbędzie się głównie kosztem europejskich społeczeństw, nie uchroni projektu zjednoczenia kontynentu od klęski. Spór, który się obecnie toczy, dotyczy nie tyle tego, jak wyjść z kryzysu, ale przede wszystkim, w którym kierunku powinien podążać nasz kontynent. To zaś zależy w głównej mierze od kształtu przygotowywanych obecnie Wieloletnich Ram Finansowych i reformy wydatkowania funduszy europejskich. W tej dyskusji ważny głos powinien należeć do państwa sprawującego rotacyjne przewodnictwo w Radzie. Musi ono stać się nie tylko wyrazicielem opinii pozostałych państw członkowskich, ale również „akuszerem” politycznych rozwiązań. Decyzją Rady Europejskiej do tej nieoczekiwanej ciężkiej roli został wyznaczony Cypr – niewielkie państwo znajdujące się na obrzeżach kontynentu. Do tej pory funkcjonowało ono na marginesie unijnych debat, bardziej skupiając się na rozbudowywaniu swoich relacji z tradycyjnymi sojusznikami, niż na angażowaniu się w ogólnoeuropejskie spory. Rozwój wypadków dosyć nieoczekiwanie postawił go w samym centrum dyskusji nad kierunkiem, w który powinna zmierzać integracja naszego kontynentu. Dlatego tak niezwykle ważne stało się poznanie nie tylko celów, które postawiła przed

sobą cypryjska prezydencja, ale również ograniczeń mogących wpływać na jej działania. Niniejsza praca stanowi próbę przybliżenia tych zagadnień, wpisując je zarazem w kontekst przeprowadzonej niedawno reformy lizbońskiej. Wydaje się, że zaprezentowane zagadnienie może być pomocne nie tylko przy analizie efektów działań obecnej prezydencji, ale również przy zrozumieniu okoliczności, w których formowany był nowy kształt Unii.

Pozycja prezydencji w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej po reformie lizbońskiej

Analizując prezydencję cypryjską, trzeba przede wszystkim spróbować zdefiniować ramy polityczno-prawne, w jakich ta instytucja funkcjonuje. Jak słusznie zauważa Jan Barcz, prezydencja nie jest organem Unii Europejskiej ani instytucją w rozumieniu traktatowym. Ma ona raczej charakter funkcjonalny, tzn. jest sumą kompetencji związanych ze sprawowaniem przewodnictwa i bardzo mocno powiązana jest ze statusem państwa, jako członka Unii. Jej istota polega na posiadaniu przez określony czas szczególnych kompetencji, które dane państwo realizuje przy wykorzystaniu zasobów własnych we współpracy z instytucjami unijnymi oraz pozostałymi państwami członkowskimi¹. W związku z tym pozycja prezydencji nie została precyzyjnie uregulowana w traktatach², a raczej jest wynikiem pewnych wykształconych praktyk uzupełnionych regulacjami prawa pochodnego i deklaracjami politycznymi³. Cypr, tak jak pozostałe państwa trio Polska – Dania – Cypr, znalazł się w niezwykle trudnej sytuacji, bowiem musi funkcjonować w całkiem nowym porządku prawnym ukształtowanym przez traktat lizboński⁴. Najistotniejsze zmiany wynikają z powołania stałego przewodnictwa w Radzie Europejskiej. Odebrało to prezydencji rolę polityczną, która miała kluczowe znaczenie dla tej instytucji. Ponadto bardzo mocno zostały zredukowane na rzecz Wysokiego Przedstawiciela jej kompetencje w zakresie działań zewnętrznych. Część autorów uważa, że pomimo tego utrzymała ona centralną pozycję w europejskim procesie decyzyjnym, przede wszystkim ze względu na sprawowanie przewodnictwa w dziewięciu składach Rady, Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz grupach roboczych⁵. Jednak wydaje się, że obecnie jej znaczenie bardziej wynika z umiejętności zakulisowego odgrywania roli pośrednika pomiędzy państwami członkowskimi oraz instytucjami Unii (Parlamentem Europejskim, Ko-

¹ J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010, s. 67.

² Bezpośrednie odniesienia do prezydencji znajdują się w art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i art. 236 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

³ Można tu wymienić Protokoły nr 1, 2, 3, 6, 7, 14, a także Deklaracje nr 7, 8 i 9. Wszystkie protokoły i deklaracje znajdują się w: J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, ss. 453-575.

⁴ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C, 2007, nr 306, poz. 50.

⁵ W. Van de Voorde, *Some Reflections on the Results and the Working Methods of the Belgian EU-Presidency in 2010*, „European Policy Brief”, nr 11, 2012, ss. 3-4.

misją, Radą), niż z przypisanych jej traktatami formalnych kompetencji⁶. Dlatego też niezwykle istotne stały się interpersonalne predyspozycje liderów państwa sprawującego prezydencję, a także ich pozycja na arenie europejskiej.

Traktat lizboński, a także utrwalająca się praktyka sprawiły, że w procesie funkcjonowania Unii na znaczeniu zyskały relacje pomiędzy prezydencją a Parlamentem Europejskim. Ta zmiana wynika przede wszystkim z faktu, że Parlament wraz z Radą tworzą władzę prawodawczą w Unii Europejskiej. Konieczne stało się stworzenie formalnych i nieformalnych kanałów przepływu informacji i mechanizmów mediacji pomiędzy tymi dwiema instytucjami. Światowy kryzys gospodarczy połączony z kłopotami wspólnej waluty dosyć nieoczekiwanie uczynił z tej kwestii jedną z najistotniejszych sfer aktywności prezydencji. Przede wszystkim ministrowie i inni przedstawiciele przewodnictwa uczestniczą w posiedzeniach Parlamentu, odpowiadając na pytania deputowanych oraz formułując stanowiska w imieniu Rady. Dużo ważniejsze znaczenie ma jednak fakt, że prezydencja reprezentuje Radę podczas każdego formalnego i nieformalnego posiedzenia tzw. trilogu, zarówno na poziomie technicznym, jak i politycznym⁷. Staje się więc poniekąd „akuszerem” rodzącego się kompromisu umożliwiającego przeprowadzenie projektowanych zmian. Taką rolę odgrywała prezydencja polska w przypadku tzw. sześciopak i prezydencja duńska przy tzw. dwupaku.

Program trio prezydencji Polska – Dania – Cypr

Niezwykle istotną funkcją prezydencji, obok wspomnianej wyżej roli mediacyjnej, jest funkcja planistyczna. Jest ona odgrywana na dwóch poziomach. Pierwszym z nich jest 18-miesięczna perspektywa tzw. trio. Według regulaminu wewnętrznego Rady UE⁸, owe trio ma ważną rolę do spełnienia w zagwarantowaniu spójności i ciągłości działań UE. Wzmocnienie współpracy w ramach półtorarocznych prac kolejnych prezydencji służy zapewnieniu większej efektywności działań (w porównaniu z horyzontem sześciomiesięcznym) oraz strategicznemu planowaniu. Należy jednak pamiętać, że wypracowywane programy trio są jedynie prognozą działań Rady UE na kolejne osiemnaście miesięcy. Doświadczenie uczy bowiem, że w tym czasie mogą wystąpić wydarzenia, które całkowicie zdominują agendę⁹. Wydaje się więc, że najważniejszą zaletą tych dokumentów jest wymuszanie współpracy państw członkowskich podczas ich przygotowywania, co stanowi dobrą lekcję przed objęciem prezydencji i pozytywnie wpływa na stan zaawansowania prac przygotowawczych. Dodatkowo, niezbędnym elementem opracowywania programu jest także współpra-

⁶ J. Barcz uważa jednak, że mimo wszystko funkcja mediacyjna prezydencji została bardzo mocno uszczuplona traktatem lizbońskim. Zob. J. Barcz, *Prezydencja...*, op. cit., ss. 60-61.

⁷ L. Jesień, *Przygotowania do prowadzenia prezydencji w Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1, styczeń-marzec 2011, s. 83.

⁸ Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r., Dz. Urz. UE L, 2009, nr 325, poz. 35.

⁹ Jako przykład można podać wojnę rosyjsko-gruzińską i wybuch kryzysu ekonomicznego w czasie prezydencji francuskiej, czy też Arabską Wiosnę w czasie prezydencji węgierskiej.

ca z Przewodniczącym Rady Europejskiej, szefem Komisji Europejskiej oraz Wysoką Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, co służy budowaniu sieci wzajemnych kontaktów i tworzeniu kanałów przepływu informacji pomiędzy tymi instytucjami¹⁰.

Przygotowany dokument odzwierciedla nie tylko prognozowane wyzwania stojące przed UE, ale też obszary priorytetowe dla wszystkich trzech prezydencji oraz instytucji Unii. W zaprezentowanym pod koniec czerwca 2011 r. dokumencie zostały określone wspólne cele trio Polska – Dania – Cypr. Po pierwsze, państwa te zamierzały działać na rzecz wypracowania skutecznych instrumentów walki z kryzysem. Ich celem było stworzenie rozwiązań przywracających stabilność finansów publicznych, wyeliminowanie słabości strukturalnych i zwiększenie konkurencyjności w Unii, a także opracowanie strategii wyjścia z kryzysu oraz doprowadzenie do konsolidacji finansowej, zwiększenia koordynacji polityki gospodarczej i wzmocnienie zarządzania gospodarczego. Drugim istotnym celem trio było dopasowanie treści i zasobów nowych Wieloletnich Ram Finansowych do uzgodnionych priorytetów UE oraz odpowiednie wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE. Nowy wieloletni budżet ma w zamierzeniu Warszawy, Kopenhagi i Nikozji w zrównoważony sposób uwzględniać potrzeby obecnych polityk, odpowiadać na nowe wyzwania i stanowić podstawę priorytetów wynikających ze strategii „Europa 2020”. Trzecim celem było efektywne wdrażanie owej strategii. Ma ona w założeniu trio pomóc Unii wyjść silniejszą z kryzysu, a działania mają się koncentrować na inteligentnym i zrównoważonym wzroście sprzyjającym włączeniu społecznemu. Ponadto Unia ma wspierać kapitał intelektualny oraz zieloną gospodarkę opartą na wiedzy. Czwartym celem było zreformowanie Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Prezydencje zamierzały doprowadzić do stworzenia skonsolidowanej europejskiej przestrzeni sprawiedliwości, ułatwić dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zwalczać przestępczość zorganizowaną, a także zdynamizować prace nad stworzeniem Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego¹¹.

Negocjacje nad analizowanym dokumentem, a także jego treść, pokazują ogromne różnice występujące pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie definiowania celów istotnych dla Unii, co niewątpliwie utrudniało opracowywanie spójnego programu trio. Każde z państw starało się bowiem przenieść swoją percepcję najważniejszych zagrożeń na poziom europejski. Dlatego też można wyciągnąć wniosek, że jeżeli uda się w ramach trio wypracować wspólny program uwzględniający interesy poszczególnych prezydencji oraz odzwierciedlający ich wrażliwość, to będzie on akceptowalny również przez pozostałe państwa członkowskie. Mankamentem tria Polska – Dania – Cypr było jednak to, że żadne z tych państw nie mogło skutecznie

¹⁰ Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na podstawie § 1 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r. (Dz.U. nr 133, poz. 843 z późn. zm.), Warszawa 2012, ss. 154-155.

¹¹ 18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2012 r.), ST 11447/11, Bruksela, 17 czerwca 2011 r.

reprezentować Eurogrupy, co spowodowało, że prezydencje nie odgrywały istotnej roli przy wypracowywaniu programów naprawczych, a więc najistotniejszego tematu ostatnich kilkunastu miesięcy. Z tego też powodu państwa te znalazły się na marginesie najważniejszej debaty paneuropejskiej. Paradoksalnie wydaje się, że trio Polska – Dania – Cypr zostało tak skonstruowane, aby właśnie odgrywało istotną rolę w prognozowanym konflikcie ogólnounijnym, tj. sporze o nową wieloletnią perspektywę finansową. Polska reprezentowała interesy głównych beneficjentów, Dania płatników netto, a Cypr małych państw członkowskich niekorzystających z funduszy europejskich. Nikt jednak nie przewidywał, że głównym tematem w latach 2011–2012 nie będą kolejne Wieloletnie Ramy Finansowe, ale ratowanie wspólnej waluty. Trio starało się ten problem w maksymalny sposób umieścić w swojej agendzie, ale z racji zajmowanej pozycji w Eurogrupie lub znajdowania się poza nią, nie miały one istotnego wpływu na toczącą się debatę.

Cele cypryjskiej prezydencji

Drugim poziomem funkcji planistycznej jest przygotowanie programu przez rząd państwa sprawującego prezydencję. Cypr, definiując najważniejsze problemy i plany działania, musiał wpisać się w wypracowane w ramach trio główne kierunki aktywności. Dlatego też w ogromnym stopniu cele wyznaczone przez tamtejsze władze mieszczą się w ramach działań poprzednich prezydencji. Ponadto musiał on skonsultować się z następnym trio, co również bardzo mocno zawężyło jego swobodę przy przygotowywaniu agendy¹². Niemniej jednak, uzasadniając motto przewodnictwa swojego państwa, prezydent Dimitris Christofas starał się wskazać pewne cechy charakterystyczne sześciu miesięcy, w czasie których jego państwo będzie liderowało Unii. W swoich wypowiedziach podkreślał on, że hasło „Ku lepszemu Europie” oznacza wizję Unii ważniejszej dla obywateli i dla świata oraz dającej dobre perspektywy, zwłaszcza młodemu pokoleniu. Wskazał on, że podstawowym celem jego działań będzie „Europa nadziei”, co oznacza, że należy obecnie odejść od problemu „mniej czy więcej Europy”, ale skupić się na tym, żeby „Europa była skuteczniejsza i trwalsza [...] oraz ważniejsza dla swoich obywateli”¹³.

Uwzględniając ten cel polityczny, cypryjski rząd w programie swojego przewodnictwa wskazał cztery główne sfery aktywności:

- Europa bardziej efektywna i zrównoważona – cypryjska prezydencja zamierza dążyć do wypracowania bardziej sprawiedliwego i efektywnego budżetu wieloletniego, który sprzyjałby wzrostowi i kreowaniu miejsc pracy. Pragnie również osiągnąć postęp w negocjacjach nad reformą Wspólnej Polityki Rolnej i polityki rybołówstwa oraz reaktywować wspólną politykę morską.
- Europa z bardziej efektywną gospodarką opartą na wzroście – celem prezydencji jest monitorowanie implementacji strategii „Europa 2020”, wzmocnienie wzro-

¹² L. Jesień, op. cit., s. 72.

¹³ Prezydent Cypru: „zależy nam na lepszemu Europie”, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/president-christofias-we-will-work-towards-a-better-europe?lang=pl>, 12.08.2012.

stu i promowanie zatrudnienia. Będzie dążyła również do ochrony konsumentów i wzmocnienia transparentności rynków finansowych. Ponadto będzie próbowała wzmocnić rynek wewnętrzny, a także skupić się na kwestiach socjalnych, wsparciu dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz konsumentów.

- Europa skierowana do obywateli z solidarnością i spójnością socjalną – Cypr będzie się starał wzmocnić zaangażowanie partnerów społecznych, władz lokalnych i organizacji pozarządowych w procesie wdrażania strategii „Europa 2020”, w szczególności w walce z wykluczeniem społecznym i bezrobociem. Skoncentruje się również na walce z ubóstwem wśród dzieci, a także na włączeniu osób starszych w działalność społeczną, ekonomiczną i kulturalną. Istotną dla niego kwestią będzie walka z przemocą w stosunku do kobiet oraz dyskryminacją ze względu na płeć.
- Europa aktywniejsza w świecie i bliższa sąsiadom – w ramach tego celu Cypr skoncentruje się na południowym wymiarze Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i promowaniu bliższych relacji z państwami z basenu Morza Śródziemnego. Postara się również wspomóc społeczeństwa w państwach objętych Arabską Wiosną, ale bez narzucania europejskiego modelu demokracji¹⁴.

Pomimo wspomnianego wpisania się w ramy wyznaczone przez program całego trio, Nikozja starała się wyznaczyć jednak pewne punkty mogące nadać charakterystyczny rys jej prezydencji. Można je podzielić na dwie grupy. Pierwsze wynikają ze specyfiki Cypru jako wyspy zlokalizowanej na Morzu Śródziemnym z dala od pozostałych państw członkowskich. Dlatego też skupiła się ona na kwestiach nielegalnej imigracji (stworzenie do końca 2012 r. Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego), polityce morskiej („pobudzenie” zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej), polityce rybołówstwa czy też promowaniu wymiaru południowego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Druga grupa celów tego przewodnictwa wynika przede wszystkim z faktu, iż Cypr, jako jedyne państwo w Unii, ma prezydenta wywodzącego się z partii komunistycznej¹⁵. Dlatego też niezwykle istotnym elementem programu tej prezydencji są działania mające zniwelować szeroko rozumiane nierówności społeczne, np. przeciwdziałanie dyskryminacji kobiet, zwalczanie ubóstwa wśród dzieci, promowanie aktywności osób starszych¹⁶.

Niemniej również ta prezydencja została zdominowana przez temat Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020¹⁷. Po dobrze ocenianych pod tym względem przewodnictwach Polski (doprowadziła do uzgodnień technicznych) oraz Danii (po-

¹⁴ Zob. Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union, 1 July – 31 December 2012, Nicosia 2012, ss. 1-7.

¹⁵ *Cyprus's movers and shakers*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012, s. 18.

¹⁶ Zob. Przemówienie Prezydenta Republiki Cypryjskiej wygłoszone w Parlamencie Europejskim, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120704&secondRef=ITEM-003&language=PL>, 4.08.2012.

¹⁷ M. Dulak, *Cypryjska prezydencja – w cieniu unijnych dylematów*, [Online], dostępne: <http://eksperci.kj.org.pl/ogolna/analizy/cypryjska-prezydencja-w-cieniu-unijnych-dylematow/1321>, 21.08.2012, ss. 2-3.

pchnęła rozmowy do przodu), czeka Cypr niezwykle trudne zadanie wypracowania kompromisowego rozwiązania. Trzeba jednak pamiętać, że bezpośrednie negocjacje pomiędzy państwami członkowskimi po raz pierwszy nie będzie prowadziło państwo sprawujące przewodnictwo, ale Przewodniczący Rady Europejskiej¹⁸. To on oraz jego współpracownicy będą przeprowadzali tzw. konfesjonał i to od ich umiejętności będzie zależało znalezienie satysfakcjonującego wszystkich kompromisu. Niemniej jednak nadal przy prezydencji pozostały kompetencje wynikające z art. 314 ust. 4 TFUE i art. 324 TFUE, które skoncentrowane są na funkcji mediacyjnej pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą w przypadku zaistnienia sporów dotyczących projektowanego budżetu.

Drugą istotną kwestią, która zdominowała agendę europejską, jest przyszłość wspólnej waluty. Teoretycznie wydawać by się mogło, że Cypr będzie dużo bardziej zaangażowany w negocjacje nad ratowaniem strefy euro, niż poprzedzające go dwie prezydencje. Wynika to przede wszystkim z faktu, że jako jedyne państwo trio jest on członkiem strefy euro i uczestniczy w spotkaniach Eurogrupy. W tych warunkach mógłby on stać się naturalnym łącznikiem pomiędzy państwami strefy euro dążącymi do ściślejszej integracji, a pozostałymi krajami członkowskimi Unii. Utrudniają to jednak dwie rzeczy. Po pierwsze, wspomniane już kłopoty budżetowe i związane z nimi negocjacje nad programem pomocowym¹⁹. Po drugie, pozostawienie Jeana-Claudé'a Junckera na stanowisku przewodniczącego Eurogrupy, który z racji swojego autorytetu będzie raczej odgrywał taką rolę. Niemniej wiele będzie zależało od talentów negocjacyjnych cypryjskich przywódców, w tym tamtejszego ministra finansów. Na jego niekorzyść może przemawiać jednak fakt, iż objął on to stanowisko dopiero na początku 2012 r., a więc jest osobą stosunkowo nieznaną²⁰.

Główne problemy cypryjskiej prezydencji

Cypryjska prezydencja będzie się borykała z licznymi problemami, które mogą w dużej mierze determinować jej późniejszą ocenę. Pierwszym z nich jest przede wszystkim czynnik geograficzny. Przewodnictwo jest sprawowane przez państwo nie tylko bardzo małe, ale również znajdujące się na peryferiach Unii Europejskiej. Niesie to ze sobą istotne implikacje, przede wszystkim komunikacyjne. Ponieważ do niedawna nie było bezpośrednich połączeń między Nikozją a Brukselą, to specjalnie na czas prezydencji ustanowiono tygodniowo sześć bezpośrednich lotów między tymi miastami. Dostrzegając jednak, iż może to nie rozwiązać problemów komunikacyjnych, zdecydowano również, że oprócz nieformalnych szczytów ministrów, większość innych spotkań będzie się odbywała w Brukseli²¹. Nie jest wykluczone, że osłabi zaan-

¹⁸ J. Pawlicki, *Konfesjonał z miliardami*, „Gazeta Wyborcza”, nr 221, 21.09.2012, s. 3.

¹⁹ Cyprus admits deficit will exceed forecast, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.com/euro-finance/cyprus-admits-deficit-exceed-for-news-514428>, 29.08.2012.

²⁰ *Cyprus's movers...*, op. cit., s. 18.

²¹ A. Gardner, *Right place, wrong time?*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012, s. 16.

gażowanie cypryjskich polityków w przewodnictwo i spowoduje przesunięcie odpowiedzialności za nie na urzędników unijnych.

Ponadto z racji tego, że Cypr jest państwem małym, w dodatku liczącym jedynie 800 tys. mieszkańców, reprezentacja tego państwa w Unii liczy zaledwie 80 osób. Jest to zbyt mało, by podolać obowiązkowi wynikającemu z pełnienia funkcji prezydencji. Dlatego też zdecydowano się na przesunięcie części krajowych urzędników do Brukseli²². Decyzja ta jest istotna, bowiem przewidując, że agenda prezydencji będzie się koncentrowała na kwestiach ekonomicznych, większość z nich została zabrana z ministerstwa finansów. Biorąc pod uwagę, że Nikozja przeżywa obecnie olbrzymie problemy finansowe i stara się o pomoc międzynarodową, to może to przynieść negatywne konsekwencje dla tego państwa (jeżeli skoncentrują się oni na pracy w Brukseli) lub też prezydencji (jeżeli skoncentrują się na działaniach naprawczych w państwie).

Trzeci, niezwykle istotny problem związany jest z podstawową funkcją prezydencji, czyli koniecznością odgrywania roli mediacyjnej. Cypr ma pod tym względem szczególnie trudną sytuację. Nawet, gdy zestawia się położenie Nikozji z pozostałymi państwami wchodzącymi w skład trio, widać ogromne wyzwanie, przed którym ona stoi. W Polsce rządy sprawowała koalicja, na czele której stali politycy (Donald Tusk, Radosław Sikorski, Jacek Rostowski), którzy od wielu lat poruszali się po europejskich salonach i mieli rozbudowaną sieć nieformalnych kontaktów zarówno w czołowych państwach Unii (Niemcy, Wielka Brytania), jak i u wschodnioeuropejskich partnerów. Z kolei Dania pomimo tego, że miała nowy rząd, na czele którego stała mało doświadczona premier Helle Thorning-Schmidt, mogła się jednak oprzeć na pamięci instytucjonalnej urzędników, którzy zdobyli doświadczenie w trakcie poprzednich przewodnictw²³. Cypr nie ma ani jednego z tych atutów. Jest to dla niego, podobnie jak dla Polski, pierwsza prezydencja i administracja będzie dopiero nabierała doświadczenia w wykorzystywaniu europejskich mechanizmów. Może to odbić się na zdolności tamtejszych polityków i urzędników do efektywnego wykorzystywania wszystkich instrumentów, którymi dysponuje nadal rotacyjna prezydencja²⁴.

Kolejnym problemem jest podział wyspy i wynikające z niego konsekwencje. Formalnie członkiem Unii jest cała wyspa, ale realnie funkcjonuje w niej jedynie jej część południowa. Cypr Płn. kontrolowany i uznawany jedynie przez Turcję, nie może uczestniczyć w politykach europejskich. Rodzi to liczne problemy. Przede wszystkim należy wskazać na fakt, iż okres przewodnictwa Nikozji nie przyczyni się do poprawienia relacji unijno-tureckich. Ankarą już na początku 2012 r. zadeklarowała, że nie będzie utrzymywała relacji z prezydencją sprawowaną przez Cypr. Z tego też powodu zdecydowano się na uruchomienie nowego mechanizmu współpracy, tzw. pozytywnej agendy, która ma umożliwić kontynuowanie negocjacji akcesyjnych, pomimo wspomnianego bojkotu²⁵. Dlatego też wydaje się, że zamrożenie przez Ankarę kontaktów z Nikozją bę-

²² Ibidem.

²³ P. Nicolaides, *A good start for the Cyprus EU presidency*, [Online], dostępne: www.cyprus-mail.com/eu-presidency/good-start-for-the-cyprus-eu-presidency, 27.08.2012.

²⁴ Na znaczenie tego problemu wskazuje: L. Jesień, op. cit., s. 75.

²⁵ Sz. Ananicz, *Prezydencja cypryjska a relacje Turcji z Unią Europejską*, „Komentarze OSW”, nr 82, 2012, s. 2.

dzie miało głównie znaczenie symboliczne. Można się jednak spodziewać, iż w trakcie prezydencji Cypru obydwa państwa będą prowadziły kampanie lobbingowe w celu przeformowania swojego punktu widzenia na wzajemny konflikt. To zaś może negatywnie wpłynąć na realizowanie przez Nikozję części celów swojego przewodnictwa.

Innym problemem dla cypryjskiej prezydencji mogą być konsekwencje wspomnianych już problemów gospodarczych. W dniach poprzedzających przejęcie przewodnictwa okazało się, iż Nikozja będzie musiała starać się o pomoc finansową, która pomogłaby ustabilizować jej sektor bankowy. Jej problemy są przede wszystkim konsekwencją silnych związków z Grecją, bowiem załamanie się tamtejszego sektora bankowego doprowadziło cypryjskie banki na skraj bankructwa²⁶. Pod koniec sierpnia 2012 r. obawy co do kondycji cypryjskiej gospodarki zostały oficjalnie potwierdzone przez rzecznika tamtejszego rządu. Okazało się, że deficyt budżetowy będzie dużo większy niż początkowo zakładano²⁷. Tak więc państwo to coraz częściej jest postrzegane jako jedno ze źródeł problemu dla strefy euro, co może osłabić jego możliwości działania jako neutralnego mediatora. Wspomniany problem może posłużyć części państw członkowskich, jako pretekst do skrytykowania cypryjskiego modelu gospodarczego opartego na niskich podatkach i tworzeniu sprzyjających warunków dla legalizacji nielegalnych dochodów²⁸. Tak więc coraz silniejsze problemy gospodarcze mogą nie tylko osłabić pozycję Nikozji w Unii, ale również stać się pretekstem do wymuszenia określonych zmian w jej systemie podatkowym i bankowym.

Dużym problemem dla cypryjskich polityków może być gwałtowny spadek poparcia dla Unii Europejskiej w tamtejszym społeczeństwie. Badania Eurobarometru przeprowadzone w czerwcu 2012 r. pokazały bardzo wyraźnie, że stosunek Cypryjczyków do Wspólnoty znacznie się pogorszył²⁹. Aż o 14% wzrosła ilość osób, które negatywnie postrzegają Unię (z 21% w 2011 r. do 35% w 2012 r.). Wzrosło również przekonanie, że członkostwo Cypru w Unii nie jest dobrą rzeczą dla tego państwa (z 25% w 2011 r. do 27% w 2012 r.). Są to jedne z najgorszych wskaźników w całej Unii, a Cypryjczycy zbliżają się nastrojami do tradycyjnie eurosceptycznych Brytyjczyków i Austriaków. Jeżeli do tego dołożyć utrzymujące się przekonanie mieszkańców wyspy, że głos ich państwa w ogóle nie liczy się w Unii Europejskiej (50%), to widać, przed jakim wielkim wyzwaniem stoją tamtejsi politycy. Mogą oni próbować wykorzystać prezydencję do przekonania obywateli, że odgrywają jednak istotną rolę w Unii Europejskiej. Jest to o tyle prawdopodobne, że na początku 2013 r. odbędą się wybory prezydenckie, w których z pewnością będzie starał się o reelekcję obecny prezydent D. Christofias³⁰. Biorąc pod uwagę, że jest on komunistą, a warunki udzielenia pomocy

²⁶ A. Gardner, *Money worries and border battles*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012, s. 16.

²⁷ *Cyprus admits...*, op. cit.

²⁸ I. Wishart, *On the edge of a bail-out*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012, s. 20.

²⁹ Two years to go to the 2014 European elections, European Parliament Eurobarometer (EB/EP 77.4), Bruksela, 20.08.2012.

³⁰ T. Vogel, *An Island of alliances and divisions*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012, s. 17.

finansowej przez Unię Europejską będą wiązały się z radykalnymi oszczędnościami, to można spodziewać się, że będzie próbował wykorzystać ową wzrastającą niechęć współobywateli do Wspólnoty po to, aby utrzymać poparcie społeczne³¹. Z drugiej jednak strony okres sprawowania przewodnictwa w Radzie może być wykorzystany do przybliżenia Cypryjczykom Unii Europejskiej i zaprezentowania korzyści, które odnosi ich kraj z członkostwa we Wspólnocie. Wiele będzie jednak zależało od przebiegu kryzysu na tej wyspie i postawy tamtejszych polityków.

Podsumowanie

Prezentacja podstawowych założeń cypryjskiej prezydencji oraz możliwych determinant jej aktywności ma ogromne znaczenie. To w okresie jej przewodnictwa zostaną zakończone negocjacje nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi na lata 2014–2020. Wraz z nimi zmianie ulegną wspólne polityki, a także sposób wydatkowania europejskich pieniędzy. Dodatkowo na to nakładają się rozmowy nad pogłębieniem współpracy w ramach strefy euro, które mogą przyczynić się do pogłębienia podziałów w Unii. Wszystko to powoduje, że ten okres ma fundamentalne znaczenie dla przyszłości UE. To, jaki kształt będzie miał wieloletni budżet Unii Europejskiej, jak zreformowana zostanie Polityka Spójności, Wspólna Polityka Rolna czy Wspólna Polityka Rybołówstwa, jak ułożą się relacje pomiędzy państwami strefy euro a pozostałymi członkami Unii, na długie lata będzie determinowało charakter integracji. Można śmiało powiedzieć, że to w okresie tych sześciu miesięcy ukształtuje się przyszłość Unii. Rola prezydencji nie jest decydująca, ale może ona poprzez umiejętne zakulisowe zabiegi wpływać na kształt wypracowywanych rozwiązań. Jeżeli nie będzie dysponowała odpowiednimi do tego instrumentami – czy to sprawnymi politykami, czy też doświadczonymi urzędnikami, jej rola będzie w zasadzie ograniczała się do organizowania oficjalnych spotkań przedstawicieli państw członkowskich. Tak więc zadanie, które zostało postawione przed Cyprem, ma fundamentalne znaczenie dla przyszłości Unii. Pierwsze miesiące sprawowania tej funkcji nie pozwalają jeszcze ocenić, czy ta mała wyspa na Morzu Śródziemnym poradzi sobie z nim. Niemniej jednak widać bardzo wyraźnie, że jej działania są ograniczane przez wewnętrzne i zewnętrzne problemy. Pozwala to docenić reformę lizbońską, która w dużej mierze liczne kompetencje mediacyjne i koordynacyjne powierzyła innym aktorom unijnym. Uprawnione wydaje się więc stwierdzenie, że nawet jeżeli prezydencja cypryjska będzie miała problemy ze sprawnym wykonywaniem swojej funkcji, nie przełoży się to w ostateczności na funkcjonowanie Unii, a jedynie na charakter przyjętych rozwiązań.

³¹ Potwierdzają to pojawiające się informacje o sabotowaniu prac trojki przez cypryjskie władze. Zob. J-C. Juncker, *Sytuacja Cypru jest bardzo poważna*, [Online], dostępne: http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=70721&filename=&idnews=74032&data=infopakietinfopakiet&_Checksum=408429212, 23.09.2012.

Literatura

Dokumenty:

- 18-miesięczny program Rady (1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2012 r.), ST 11447/11, Bruksela, 17 czerwca 2011 r.
- Decyzja Rady 2009/937/UE z dnia 1 grudnia 2009 r., Dz. Urz. UE L, 2009, nr 325, poz. 35.
- Prezydent Cypru: zależy nam na lepszej Europie, [Online], dostępne: <http://www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/president-christofias-we-will-work-towards-a-better-europe?lang=pl>, 12.08.2012.
- Programme of the Cyprus Presidency of the Council of the European Union, 1 July – 31 December 2012, Nicosia 2012.
- Przemówienie Prezydenta Republiki Cypryjskiej wygłoszone w Parlamencie Europejskim, [Online], dostępne: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=CRE&reference=20120704&secondRef=ITEM-003&language=PL>, 4.08.2012.
- Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji złożony przez Pełnomocnika Rządu ds. Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej na podstawie § 1 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 lipca 2008 r. (Dz.U. nr 133, poz. 843 z późn. zm.), Warszawa 2012.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. Urz. UE C, 2007, nr 306, poz. 50.
- Two years to go to the 2014 European elections, European Parliament Eurobarometer (EB/EP 77.4), Bruksela, 20.08.2012.

Druki zwarte:

- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010.
- Barcz J., *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008.

Najważniejsze artykuły:

- Ananicz Sz., *Prezydencja cypryjska a relacje Turcji z Unią Europejską*, „Komentarze OSW”, nr 82, 2012.
- Cyprus's movers and shakers, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012.
- Cyprus admits deficit will exceed forecast, [Online], dostępne: <http://www.euractiv.com/euro-finance/cyprus-admits-deficit-exceed-for-news-514428>, 29.08.2012.
- Dulak M., *Cypryjska prezydencja – w cieniu unijnych dylematów*, [Online], dostępne: <http://ekspert.kj.org.pl/ogolna/analizy/cypryjska-prezydencja-w-cieniu-unijnych-dylematow/1321>, 21.08.2012.
- Gardner A., *Money worries and border battles*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012.
- Gardner A., *Right place, wrong time?*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012.
- Jesień L., *Przygotowania do prowadzenia prezydencji w Unii Europejskiej*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny”, nr 1, styczeń-marzec 2011.
- Juncker J-C., *Sytuacja Cypru jest bardzo poważna*, [Online], dostępne: http://www.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_www.pap.pl&_PageID=1&s=infopakiet&dz=gospodarka&idNewsComp=70721&filename=&idnews=74032&data=infopakietinfopakiet&_Checksum=408429212, 23.09.2012.

- Nicolaides P., *A good start for the Cyprus EU presidency*, [Online], dostępne: www.cyprus-mail.com/eu-presidency/good-start-for-the-cyprus-eu-presidency, 27.08.2012.
- Pawlicki J., *Konfesjonal z miliardami*, „Gazeta Wyborcza”, nr 221, 21.09.2012.
- Van de Voorde W., *Some Reflections on the Results and the Working Methods of the Belgian EU-Presidency in 2010*, „European Policy Brief”, nr 11, 2012.
- Vogel T., *An Island of alliances and divisions*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012.
- Wishart I., *On the edge of a bail-out*, „European Voice. Special Report. The Cypriot presidency of the EU”, 2012.

ALEKSANDRA CICHA

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH,
UNIwersYTETU MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Różne modele prezydencji w Radzie Unii Europejskiej w świetle zmian instytucjonalnych wprowadzonych przez traktat lizboński. Przykład Republiki Czeskiej i Polski

Streszczenie: Reforma instytucjonalna dokonana na mocy traktatu lizbońskiego w znacznym stopniu wpłynęła na sposób sprawowania prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Przekazanie części zadań dotychczas jej przypisanych na rzecz stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej oraz urzędu Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa okroiło ilość obowiązków państw pełniących tę funkcję. Artykuł na przykładzie Republiki Czeskiej i Polski wskazuje różnice w stanie prawnym sprzed i po wprowadzeniu traktatu, a także inne czynniki wpływające na skuteczność prezydencji.

Jednym z zasadniczych elementów reformy instytucjonalnej Unii Europejskiej (UE) dokonanej na mocy Traktatu z Lizbony¹ są zmiany odnoszące się do sprawowania prezydencji². Stworzono nowy, hybrydowy model przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, łączący dotychczasowe elementy systemu rotacyjnego ze strukturami o charakterze stałym. Pomimo iż koncepcja w istotny sposób uległa modyfikacji, to nadal sprawowanie prezydencji uważane jest za ważne, odpowiedzialne i prestiżowe przedsięwzięcie, wiążące się z ogromnymi wyzwaniami o charakterze organizacyjno-logistycznym, dlatego przygotowania rozpoczynają się już na wiele miesięcy, a nawet

¹ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. UE 2010/C 83/01 z 30.03.2010.

² W celu rozwiania wątpliwości związanych z istnieniem różnego rodzaju nazewnictwa, jak również poprawnego stosowania, należałoby sprecyzować używaną terminologię. Tłumaczenia na język polski aktualnych aktów prawnych, stanowiących podstawę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, najczęściej posługują się określeniem „prezydencja”. Jednakże poprzednio obowiązujące przepisy traktatowe posiadały zarówno termin „prezydencja”, jak i „przewodnictwo” oraz „przewodniczenie”. Choć bliższe zasadom języka polskiego wydaje się być sformułowanie „przewodnictwo”, to określenie „prezydencja” zakorzeniło się już na stałe i to ono dominować będzie w treści artykułu. Por. M. Czyżniewski, K. Witkowska-Chrzczonek, *Prezydencja Republiki Czeskiej w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 25.

lat, przed jego rzeczywistym objęciem³.

Analiza miejsca prezydencji w systemie politycznym Unii Europejskiej wymaga podkreślenia jej dualistycznego charakteru. Z jednej strony należy zwrócić uwagę na wymiar państwowy, czyli sprawowanie prezydencji przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej na zasadzie rotacji. Daje to formalne, jak również nieformalne możliwości oddziaływania na zakres przedmiotowy polityki europejskiej, tempo procesów politycznych, a nawet kształt ostatecznie zapadających decyzji. Jest to więc niewątpliwie bardzo efektywny instrument wpływania pojedynczego państwa na politykę całej Unii. Ma to szczególne znaczenie dla państw małych lub tych, które stosunkowo niedawno stały się jej członkami. Jednakże każde państwo aktualnie sprawujące przewodnictwo powinno kierować się ideą ponadnarodową. Wskazane jest, aby przejawiało się to w funkcji mediatora, twórcy kompromisów wokół wspólnych celów, dla dobra Unii jako całości. Oznacza to, że na ten czas należy zawiesić forsowanie własnych interesów i skupić na roli negocjatora⁴. W tym właśnie względzie prezydencja wydaje się być sztuką wyrażania interesów własnych państwa ją sprawującego poprzez wykreowany interes całej Unii⁵.

Wraz z końcem 2011 r. zakończyło się polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej, które było pierwszym w dotychczasowej historii naszego członkostwa. Doświadczenie to dało impuls do lepszego poznania tej funkcji z praktycznego punktu widzenia, na podstawie uwarunkowań prawnych, które stosunkowo niedawno zmienione zostały na mocy traktatu lizbońskiego. Polska obejmowała przewodnictwo jako czwarta z kolei spośród nowych członków Unii Europejskiej⁶, tak więc doświadczenie państwa, które posiada podobny staż w organizacji i nie miało wcześniejszej praktyki w tym przedsięwzięciu, wydaje się być najciekawszym do porównania formuły prezydencji przed i po reformie. Jednakże Węgry, od których bezpośrednio przejęliśmy przewodnictwo w Radzie, pełniły je na zasadach identycznych co Polska, czyli już w rzeczywistości postlizbońskiej. Poprzednie państwa sprawujące prezydencję (jeszcze na zasadach sprzed traktatu lizbońskiego) to Słowenia i Republika Czeska. Tutaj o wyborze zadecydowało kryterium geograficzne, historyczne i mentalne. Polsce znacznie bliżej do Czech w kwestiach kulturowych, nie bez znaczenia jest też bezpośrednie sąsiedztwo. Słowenia, mimo że odpowiada kryterium krótkiego członkostwa w Unii i również jest państwem środkowoeuropejskim, ma inne problemy, położenie geograficzne, a co za tym idzie – również cele strategiczne. Ponadto chodziło o ukazanie kontrastu, także w odniesieniu do oceny całości działań podczas prezydencji.

Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej zostanie poniżej podda-

³ Por. R. Riedel, *Instytucjonalno-prawny wymiar przygotowań Polski do prezydencji*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011, s. 19.

⁴ Por. K. Szczerki, *Wprowadzenie*, [w:] K. Szczerki (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, s. 8.

⁵ Por. M. Kałużyńska, *Polska prezydencja w Unii Europejskiej. Jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, [w:] Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r., Biuletyn Analiz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 6.

⁶ Mianem nowych członków zwykło się nazywać państwa, które przystąpiły do UE podczas rozszerzenia z roku 2004 lub 2007.

ne analizie z trzech punktów widzenia. Po pierwsze, przedstawione zostaną główne przyczyny zmian dokonanych w sposobie jego sprawowania. Następnie porównaniu poddane zostaną formuły prezydencji, sprawowane przez Republikę Czeską – przed wejściem w życie traktatu lizbońskiego oraz Polskę – już w rzeczywistości postlizbońskiej. Końcowa część zawierać będzie natomiast próbę oceny przewodnictw powyższych państw pod kątem wyzwań pojawiających się w trakcie ich sprawowania tej funkcji. Głównym celem autorki jest jednak zwrócenie uwagi na kontekst instytucjonalno-prawny związany z wejściem w życie Traktatu z Lizbony, który ma kluczowy wpływ na formułę obecnego funkcjonowania prezydencji.

Przyczyny zmian traktatowych regulujących model sprawowania prezydencji w kontekście jej obecnego kształtu

W toku rozwoju integracji europejskiej pojawiało się wiele koncepcji dotyczących formuły prezydencji, proponowanych zarówno przez państwa członkowskie, ich polityków, przedstawicieli instytucji unijnych, ośrodki naukowe, jak również osoby prywatne. Jedne wydawały się być rozsądnymi i koniecznymi, toteż znajdowały uznanie, inne zaś stanowiły tylko element krytyki. Idee odnoszące się do konieczności wprowadzenia ostatecznych zmian w sposobie funkcjonowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej koncentrowały się na następujących zasadniczych problemach: kolejności, składzie i okresie jego sprawowania, a także ograniczeniu rotacji na rzecz stałych organów⁷.

Wraz ze wzrostem ilości państw członkowskich i pojawiającymi się z tego tytułu problemami, istotnym tematem wewnątrzunijnej dyskusji o zwiększeniu efektywności działania stała się modyfikacja modelu i standardów prezydencji rotacyjnej. W 1995 r., tuż po przyjęciu kolejnych członków (Szwecji, Finlandii i Austrii), zdecydowano o odejściu od dotychczas obowiązującej reguły alfabetycznego następstwa (które ustalane było zgodnie z oficjalną nazwą państwa zapisaną w jego języku), powierzając tym samym Radzie UE decyzję ustalenia kolejności jej sprawowania⁸. Wydaje się to być trafnym przedsięwzięciem z uwagi na istnienie znacznych różnic w potencjale politycznym pomiędzy poszczególnymi państwami europejskimi. Spowodowało to zniwelowanie nierównowagi i jej skutków w postrzeganiu Unii Europejskiej jako całości w stosunkach z państwami trzecimi.

Intensyfikacja dyskusji o uzyskiwaniu efektu kontynuacji w prowadzeniu prezydencji rotacyjnej nastąpiła wraz z perspektywą finalizacji procesu akcesji i rozszerzeniem do 27 państw członkowskich. Właśnie rotacyjność uważano wówczas za główną wadę zarządzania UE. Dowodząco, że sześć miesięcy to zbyt krótki czas, by wcielić

⁷ Por. L. Jesień, *Dynamika zmian modelu prezydencji a spór o przywództwo w reformach prezydencji Unii Europejskiej*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, ss. 23-27.

⁸ Por. S. Grochalski, *Ewolucja instytucji prezydencji od traktatów powołujących Wspólnoty do traktatu lizbońskiego*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Opole 2011, s. 26.

w życie długofalowe programy czy działania. Z drugiej zaś strony konsekwencją wzrostu liczby podmiotów przynależących do organizacji stawały się coraz dłuższe okresy między sprawowaniem prezydencji. Wcześniej państwa były niejako przyzwyczajone do częstego sprawowania tej funkcji. W ramach wcześniejszej Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali zmiana dokonywana była nawet co kwartał, tak więc przy liczbie członków równej 6 następna runda przewodniczenia przypadła zaledwie za półtora roku. Przerwa sięgająca czternastu lat grozi utratą tzw. pamięci instytucjonalnej i doświadczenia w sprawowaniu prezydencji⁹.

Chęć kontynuacji stawianych celów i funkcji przewodniczenia poszczególnym formacjom Rady, jak również skrócenia okresu oczekiwania na aktywny udział w jego sprawowaniu, leżała u podłoża systemu *trojki*, inaczej zwanej też *trio*. Początkowo państwa, którym zbliżał się termin prezydencji, starały się wysyłać swych urzędników, aby współpracowali z państwami aktualnie sprawującymi tę funkcję. Tak narodził się zwyczaj, który został usankcjonowany przez traktat z Maastricht. Formuła ta pozwala na ściślejszą współpracę trzech kolejnych prezydencji: minionej, aktualnej i następnej¹⁰. Wspólna koordynacja działań wydłuża się więc do okresu półtora roku. 13 grudnia 2004 r. uzgodniono kolejność następujących po sobie prezydencji, jednak po przyjęciu do UE Bułgarii i Rumunii, Rada stanęła przed koniecznością uaktualnienia decyzji i rozszerzyła porządek na kolejne dwa lata, czyli do roku 2020. Nowa rotacja prezydencji dla 27 państw zaczęła być realizowana 1 stycznia 2007 r., kiedy przewodnictwo objęły Niemcy, Portugalia i Słowenia. Skuteczną realizację tej koncepcji zapewnić ma też założenie, że każde *trio* składa się z państwa dużego i państw mniejszych oraz to, że w trójce będą państwa starej i nowej Unii. Starano się również, aby pełnienie tej funkcji zrównoważone było pod względem geograficznym, tak by nie następowała dominacja czasowa któregoś z regionów Europy¹¹.

Czynniki mające wpływ na funkcjonowanie *trio* początkowo określono na drodze praktyki i tylko część z nich znajdowała swe sformalizowanie. Jego pełnowymiarowy model znalazł swe unormowanie dopiero w traktacie lizbońskim. Dołączona do niego Deklaracja nr 9¹² dotyczy stosowania art. 16 ust. 9 TUE i mówi o sposobach sprawowania prezydencji grupowej. Ustala ona formalnie zasadę prezydencji trójkowej, sprawowanej przez kolejne 18 miesięcy. Państwa danego *trio* mają wspólny program działania, a kolejne prezydencje powinny sobie pomagać. Mogą też przyjmować w ramach grupy różne ustalenia dotyczące organizacji współpracy¹³. Nowym elementem reformy jest stworzenie możliwości ząębienia się prezydencji półrocznych w ramach *trojki* na szczeblu przewodniczenia różnym składom Rady. Istnieje też możliwość ela-

⁹ Por. J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010, [Online], dostępne: [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/F3B2783F3D881D02C125775F004C56D2/\\$file/Prezydencja_w_Radzie_UE_13.07.2010.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/F3B2783F3D881D02C125775F004C56D2/$file/Prezydencja_w_Radzie_UE_13.07.2010.pdf), 10.04.2012, s. 23.

¹⁰ Por. J. Sozański, *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa – Poznań 2010, s. 15.

¹¹ Por. L. Jesień, *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Warszawa 2011, s. 93.

¹² Deklaracja odnosząca się do artykułu 16 ustęp 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, Dz.U. UE 2010/C 83/341.

¹³ Por. L. Jesień, *Prezydencja...*, op. cit., s. 104.

stycznego podziału obowiązków. Skorzystanie z tych możliwości pozostaje jednak zastrzeżone do decyzji zainteresowanych państw¹⁴.

Innym argumentem przemawiającym za dokonaniem zmian w systemie sprawowania prezydencji było ciągle powiększanie się obszarów wspólnych polityk Unii Europejskiej (a także wcześniejszych Wspólnot). Związane było to z rozwojem stopnia jej zintegrowania i rosnącym znaczeniem poziomu ponadnarodowego. Gwałtowne zwiększenie wyzwań wpłynęło na konieczność usprawnienia działania różnych składów Rady i zarządzania nimi, jak również odpowiednimi komitetami organizacyjnymi oraz organami przygotowawczymi. Dla osiągnięcia skuteczności kładziono więc większy nacisk na nieodzowność lepszej koordynacji wszystkich przedsięwzięć Rady UE ze strony prezydencji. Z drugiej strony, zbyt duże obciążenia dla państwa aktualnie ją sprawującego utrudniało harmonizację działań. Bywało, że urzędnikom brakowało czasu na właściwe przygotowanie wszystkich sesji Rady, co istotnie wpływało na obniżenie efektywności jej działania¹⁵.

Bardzo ważną okolicznością, która przyniosła umocnienie roli prezydencji, był także wzrost obecności Unii Europejskiej w relacjach globalnych, który powodował zwiększoną potrzebę czytelnej reprezentacji wspólnych interesów na arenie międzynarodowej. Pojawiły się tu również istotne wyzwania koncepcyjne, bowiem w tej dziedzinie występowała szczególna potrzeba spójności i kontynuacji działania Unii.

Z rozważań nad usprawnieniem prezydencji ze względu na wzrastającą liczbę członków i kłopoty z koordynacją Rady, a także rosnącym znaczeniem Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, wyrosła idea wprowadzenia instrumentów ciągłego zarządzania. Propozycje w tej materii pojawiły się stosunkowo wcześnie, bo już pod koniec lat 70. XX w. w tzw. *raporcie trzech mędrców*¹⁶, gdzie postulowano ustanowienie stałego stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej. Wszelkie idee skryształizowały się w trakcie prac nad traktatem konstytucyjnym¹⁷. Proponowano powołanie stanowiska ministra spraw zagranicznych UE, a także przejęcie inicjatywy ówczesnego prezydenta Francji Jacques'a Chiraca (przedłożonej w 1995 r.) powołania prezydenta Unii Europejskiej, który pełniłby przede wszystkim funkcje reprezentacyjne w relacjach zewnętrznych Unii¹⁸. Ostatecznie projekty te zostały całkowicie przejęte przez traktat lizboński, jednakże uwzględniając dekonstytucjonalizację, zmieniono ich nazwy na Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Przewodniczącego Rady Europejskiej. Tym samym prezydencja okrojona została ze swych obowiązków i możliwości na rzecz stałych osób pełniących

¹⁴ Por. T. Husak, F. Jasiński, *The European Union Presidency: A Practical Perspective*, Warszawa 2010, s. 12.

¹⁵ Por. J. Sozański, op. cit., ss. 14-16.

¹⁶ Komitet powołany w 1978 r. w składzie: Berend Biesheuvel, Edmund Dell, Robert Marjolin w celu rozpatrzenia dostosowań do sposobu funkcjonowania i procedur Rady, co miało umożliwić harmonijne jej funkcjonowanie. W raporcie przedstawiono kilka praktycznych sugestii w sprawie organizacji działalności tej instytucji oraz jej stosunków z Komisją i Parlamentem Europejskim.

¹⁷ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz.U. UE 2004/C 310/01.

¹⁸ Por. K. Wojtaszczyk, *Prezydencja w Unii Europejskiej z perspektywy traktatu lizbońskiego*, [w:] J. Naldolska, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 27.

te funkcje¹⁹. Zatem jako całość prezydencja, która do tej pory stanowiła podkreślenie ważności i roli poszczególnych państw, zmieniła strukturę na hybrydową. Jednocześnie stanowi reprezentację państw, nabiera cech elekcyjnych oraz elementów współpracy, kontynuacji i długofalowych działań.

Porównanie prezydencji czeskiej i polskiej na tle zmian wprowadzonych przez traktat lizboński

Wejście w życie 1 grudnia 2009 r. postanowień traktatu lizbońskiego spowodowało konieczność przygotowania się przez Polskę do metod pracy w ramach nowych ram instytucjonalnych. Wpłynęły one bowiem w istotny sposób na zakres zadań prezydencji i sposób ich wykonywania, szczególnie zaś na przewodniczenie pracom Rady Europejskiej, Rady i jej organów pomocniczych, reprezentowanie Unii na arenie międzynarodowej, a także współpracę w ramach *trojki*²⁰.

Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej swoje podstawy traktatowe ma obecnie w art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej oraz w art. 236 pkt b) Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Te nowe regulacje na poziomie prawa pierwotnego są znacznie bardziej oszczędne, niż poprzednio obowiązujące przepisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (art. 203 akapit drugi) i TUE (art. 4, 18, 21, 25), zgodnie z którymi sprawowała swoje przewodnictwo Republika Czeska²¹. Porównując ze sobą teksty tych przepisów, już na pierwszy rzut oka zauważyć można, że poprzednie regulacje prawne poświęcały zagadnieniu prezydencji znacznie więcej uwagi. Traktat w aktualnym kształcie ma charakter bardzo ogólny i stanowi jedynie, że prezydencję składów Rady sprawują przedstawiciele państw członkowskich w Radzie na zasadzie równej rotacji²². Wiele elementów odnoszących się do reformy formuły prezydencji nie zostało jednak zawartych w prawie pierwotnym. Stanowią za to prawo pochodne, którego ewentualne zmiany dokonywane są w sposób znacznie prostszy²³.

Za czasów sprawowania prezydencji przez Republikę Czeską funkcja ta odnosiła się również do działania w Radzie Europejskiej. Jednak na mocy art. 15 ust. 5 TUE powołano nowe stanowisko stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej, wybieranego na kadencję trwającą dwa i pół roku. Jego kompetencje określone zostały dość ogólnie jako: przewodniczenie Radzie Europejskiej i kierowanie jej pracami, dbanie o ciągłość działalności, zabieganie o konsensus we współpracy z przewodniczącym Komisji, a także przedstawianie Parlamentowi Europejskiemu sprawozdania z każdego posiedzenia Rady²⁴. Z racji utworzenia tego urzędu zaangażowanie polskiego

¹⁹ Por. L. Jesień, *Prezydencja...*, op. cit., ss. 25-27.

²⁰ Por. R. Riedel, op. cit., s. 28.

²¹ Por. M. Czyżniewski, K. Witkowska-Chrzczonek, op. cit., s. 21.

²² Art. 16 ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej, Dz.U. UE C 83/24 z 30.03.2010.

²³ Por. J. Sozański, op. cit., s. 18.

²⁴ *Ibidem*, s. 20.

premiera w powodzenie prezydencji było już dużo mniejsze niż wówczas, gdy funkcję tę dzierżyły Czechy. Przesłał on być odpowiedzialny za negocjacje na poziomie Rady Europejskiej i ich ostateczny kształt. Jego zaangażowanie ograniczyło się jedynie do nadzoru nad przebiegiem prac ministrów przewodniczących radom sektorowym, których efekty pracy przekazywane są jako wkład do konkluzji przyjmowanych przez Radę Europejską²⁵.

Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony sprawowanie prezydencji związane było również z organizowaniem prac Rady Unii Europejskiej. W wymiarze praktycznym Czechy ustalały agendy spotkań i przewodniczyły pracom poszczególnych grup roboczych Rady. Najważniejszym obowiązkiem prezydencji w ramach systemu decyzyjnego było uzgadnianie decyzji Rady w grupie państw członkowskich UE. W tym zakresie państwo to posiadało także znaczące obowiązki wynikające z reprezentowania Unii na zewnątrz oraz przedstawiania jej stanowiska na forum organizacji międzynarodowych. Republika Czeska wyposażona była w szersze kompetencje w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jednakże wiązało się to ze stawianiem czoła większej liczbie zadań i poważniejszym wysiłkiem organizacyjnym czeskiej administracji²⁶.

Traktatem lizbońskim zreformowany został także urząd Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, będący jednocześnie wiceprzewodniczącym Komisji Europejskiej. Jest to osoba, która prowadzi unijną politykę zagraniczną i reprezentuje UE na zewnątrz, a dodatkowo przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych. Wpłynęło to na gwałtowne ograniczenie zarówno merytorycznego zakresu spraw podlegających polskiej prezydencji w ramach Rady, jak i kwestie praktyczne związane z mniejszą rolą polskich placówek dyplomatycznych. W związku z nową rolą Wysokiego Przedstawiciela zmniejszyła się też skala zaangażowania w prezydencję polskiego ministra spraw zagranicznych²⁷.

Reagowanie w imieniu całej UE na wydarzenia globalne (jak np. konflikt gazowy Rosji z Ukrainą), organizowanie szczytów Unii z państwami trzecimi czy też działania na rzecz państw sąsiedzkich Unii i reprezentacja, które wcześniej skupiały uwagę opinii publicznej i polityków, przeszły do zakresu obowiązków Przewodniczącego Rady Europejskiej, Wysokiego Przewodniczącego i podległej mu Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych. Trudno było zatem oczekiwać od Polski, by podczas sprawowania przewodnictwa szczególnie jej wymiarem stawała się polityka o charakterze pozaunijnym²⁸.

²⁵ Por. K. Smyk, *Prezydencja w Traktacie z Lizbony – główne postanowienia i wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKiE”, nr 22 (2009), [Online], dostępne: http://www.mojeopinie.pl/prezydencja_polski_w_radzie_unii_europejskiej,3,1305464895,2; 3.04.2012, s. 36.

²⁶ Por. A. Nowak-Far, *Podstawowe cechy prezydencji Unii Europejskiej a praktyka międzynarodowa*, [w:] A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010, passim.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Por. K. Szczerski, op. cit., [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, s. 12.

Zarówno Republika Czeska, jak i Polska sprawowały swe prezydencje grupowe na jednakowych warunkach. Wprawdzie dopiero traktat lizboński usankcjonował zmiany co do współpracy w ramach *trio*, lecz wykształciły się one już wcześniej na drodze praktyki. Z uwagi na zawarcie obszerniejszego opisu funkcjonowania obecnej formuły *trojki* w części poświęconej ewolucji modelu prezydencji, tutaj kwestia ta zostanie pominięta.

Ustanowienie stałego Przewodniczącego Rady Europejskiej w znacznym zakresie ograniczyło zaangażowanie prezydencji do poziomu Rady UE. Z kolei utworzenie stanowiska Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa i powierzenie mu przewodnictwa w Radzie ds. Zagranicznych ograniczyło zaangażowanie państwa przewodniczącego UE w tych tematach. Tak więc kompetencje prezydencji w odniesieniu do poprzednich regulacji zostały w wyraźny sposób zredukowane, osłabiając tym samym status rotacyjnego przewodnictwa²⁹.

Ocena czeskiego i polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w kontekście uwarunkowań prawnych i pojawiających się wyzwań

Głównym wyznacznikiem sukcesu prezydencji jest realizacja przyjętych priorytetów. Na każdym państwie ciąży obowiązek stworzenia takowych w okresie poprzedzającym sprawowanie przewodnictwa. Ustalając program, powinno kierować się realnymi szansami jego realizacji, aktualną sytuacją wewnętrzną, jak również stosunkami zewnętrznymi Unii, ale także wagą poszczególnych tematów we własnym państwie. Konkretnie ramy, w jakich ustalać należy główne linie działania, wyznacza kalendarz prac UE na dany okres. Poza wyzwaniem, które związane są z bieżącą polityką, wewnętrznymi zmianami organizacji, a także współczesnymi problemami świata, nie należy ignorować wagi poparcia społecznego dla przewodnictwa przez obywateli państwa, które je sprawuje. Prezydencja bowiem będzie sukcesem nie tylko jeśli zbierze pozytywne opinie docierające z innych państw, ale również wtedy, gdy wpłynie pozytywnie na postrzeganie przez jej obywateli Unii Europejskiej i procesu integracji³⁰.

Z uwagi na znaczące różnice w formie sprawowania prezydencji, które opisane zostały w poprzedniej części artykułu, bezpośrednie porównanie polskiego i czeskiego przewodnictwa staje się zadaniem znacznie utrudnionym. Republika Czeska musiała bowiem radzić sobie z większą ilością obowiązków, funkcji i wyzwań, z kolei posiadała większe środki do realizacji przedsięwzięć, miała większe możliwości wpływania na kształt polityki Unii Europejskiej. Dlatego też skupiono się na przedstawieniu ogólnej sytuacji wewnętrznej oraz zewnętrznej Unii, stanowiącej tło dla danych prezydencji, opracowanych priorytetów, stopniu ich realizacji, a także elementach krytyki. Jednocześnie zwrócono uwagę także na inne czynniki determinujące pomyślność wykonania założonych celów.

²⁹ Por. K. Smyk, op. cit., s. 22.

³⁰ Por. A. Łada, *Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 2011 – wyzwania stojące przed Polską*, [Online], dostępne: <http://www.isp.org.pl/files/523989422012225001264506659.pdf>, 13.04.2012, ss. 5-7.

Republika Czeska sprawowała przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej w pierwszym półroczu 2009 r. To właśnie ta część roku jest zwykle preferowana przez państwa, z uwagi na większą możliwość efektywnego wykorzystania pełnych sześciu miesięcy. W ramach programowych wpisywała się ona w dorobek *trio* Francja-Czechy-Szwecja, w którym pełniła rolę państwa mniejszego i bez doświadczenia³¹. Premier Mirek Topolánek określił priorytety prezydencji jako „trzy e”: ekonomia, energetyka i stosunki zewnętrzne³². Ambicją Czech w dziedzinie ekonomii była walka z konsekwencjami kryzysu na rynkach finansowych oraz rozwój konkurencyjności. W ramach relacji zagranicznych nacisk położony został głównie na Partnerstwo Wschodnie, natomiast ostatni sektor obejmował wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Europy³³. W czasie tego półrocza planowanych było wiele ważnych wydarzeń międzynarodowych, m.in. inauguracja Baracka Obamy jako prezydenta USA, realizacja Partnerstwa Wschodniego z udziałem 27 państw członkowskich UE oraz Ukrainy, Mołdawii, Białorusi oraz Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu. Ponadto, planowano trzy szczyty UE-USA, UE-Rosja oraz UE-Balkany.

Jeszcze przed oficjalnym rozpoczęciem czeskiej prezydencji pojawiały się obawy, że państwo to nie poradzi sobie z wyzwaniem przewodnictwa. Warty podkreślenia jest jednak fakt, że na ten czas przypadły dość trudne warunki zewnętrzne wyznaczone przez ogólnoswiatowy kryzys finansowy, ale także problemy wewnętrzne Republiki Czeskiej. Podyktowane były one eurosceptyczną postawą prezydenta Vaclava Klause, który długo nie pozwalał na ratyfikację traktatu lizbońskiego oraz przesileniem rządowym, w następstwie którego rozwiązano rząd premiera Mirka Topolánka³⁴. Już na wstępie prezydencji Czechy, jako przedstawiciele Unii na arenie międzynarodowej, reagować musiały na pojawiające się problemy, które wymagały umiejętności zarządzania kryzysowego. Rozpoczynając swoje urzędowanie, państwo to musiało przedstawić oficjalne stanowisko w sprawie kryzysu energetycznego, jaki powstał pomiędzy Ukrainą a Rosją. Nieoczekiwanym wydarzeniem był również kryzys izraelsko-palestyński w Strefie Gazy³⁵.

Wydaje się, że za największe osiągnięcia czeskiej prezydencji można uznać inaugurację projektu Partnerstwa Wschodniego i osiągnięcie porozumienia w sprawie gwarancji dla Irlandii tak, by państwo to mogło powtórzyć referendum w sprawie ratyfikacji traktatu lizbońskiego. Za sukces można uznać również podjęcie roli mediatora w sprawie kryzysu gazowego na linii Ukraina-Rosja. Okres czeskiej prezydencji nie przyniósł z kolei postępu w negocjacjach nowej umowy o partnerstwie i współpracy z Rosją ani podpisania przez nią Europejskiej Karty Energetycznej. Działania te

³¹ Por. J. Sozański, op. cit., s. 59.

³² Ang. *economy, energy, external relations*.

³³ Por. A. Fuksiewicz, A. Łada, *The Czech Presidency in the Council of the European Union – the view from Poland*, Warszawa 2009, s. 4.

³⁴ Por. B. Secler, *Prezydencja czeska na łamach polskiej prasy*, [w:] Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Poznań 2009, s. 95.

³⁵ Por. M. Kuziemski, *Prezydencja czeska – styczeń – czerwiec 2009 roku*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, ss. 265-267.

zostały wstrzymane już wcześniej na skutek wybuchu konfliktu w Gruzji³⁶.

Media zagraniczne z krytycyzmem oceniały tę prezydencję. Z ich punktu widzenia wydawała się być ona porażką, gdyż dominował obraz Czech jako państwa, które niedostatecznie przygotowało się do tego przedsięwzięcia. Jest to obraz nieco krzywdzący, gdyż na początku Czechom udawało się skutecznie przewodniczyć Unii Europejskiej. Kryzys rządowy zniweczył jednak dobry start. Czesi w odpowiedni sposób przygotowali się do działania w obszarach wybranych jako priorytetowe za ich prezydencji. Jednak przy wielu nieoczekiwanych zdarzeniach okazało się, że brakowało im wiedzy, a niektóre niefortunne wypowiedzi krajowych polityków powodowały opóźnienia w podjęciu koniecznych działań³⁷.

Polska z kolei sprawowała prezydencję w okresie od 1 lipca do 31 grudnia 2011 r., przyjmując 18-miesięczny program działania wraz z Danią i Cyprzem. Podkreślić należy, że zgodnie z przyjętym modelem rotacji pełni ona w ramach *triumviratu* pozycję lidera, państwa dużego, które ma być prekursorem wspólnych inicjatyw. Dodatkowo prezydencja przypadła na drugą połowę roku, która z reguły jest trudniejszą z uwagi na fakt występowania przerwy wakacyjnej i świątecznej, co skraca efektywny czas jej trwania³⁸.

Głównym zadaniem polskiej prezydencji było wprowadzenie Unii Europejskiej na tory szybkiego wzrostu gospodarczego i wzmocnienie jej siły politycznej. Aby ten cel zrealizować, skupiono się na trzech podstawowych priorytetach: „Integracji europejskiej jako źródle wzrostu”, „Bezpiecznej Europie” oraz „Europie korzystającej na otwartości”. W ich ramach jako najważniejsze elementy do osiągnięcia postawiono m.in.: dążenie do pogłębienia integracji unijnego rynku, starania o dalsze rozszerzenie Unii i zacieśnianie współpracy z sąsiadami, rozwój Partnerstwa Wschodniego, walkę z nielegalną imigracją, zmniejszenie różnic w stanie zdrowia społeczeństw Europy, a także wzmocnianie energetycznego, żywnościowego i militarnego bezpieczeństwa Europy. Ważnym elementem była również rozpoczynająca się dyskusja o budżecie na lata 2014–2020³⁹.

Na rok 2011 przypadło wzmożenie się problematyki polityczno-gospodarczego kryzysu w Grecji i przygotowywanie dla niej planu ratunkowego. Zapanowało także spowolnienie gospodarcze państw członkowskich, toteż trudne rozmowy o finansach zdominowały polskie przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej. Niemniej na naszym koncie zapisano wiele sukcesów. Udało się sfinalizować przyjęcie tzw. sześciopak, czyli pakietu dyrektyw i rozporządzeń, których zadaniem jest wzmocnienie nadzoru nad finansami państw strefy euro. Ważnym wydarzeniem było ostateczne podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją⁴⁰. Trudności sprawiły inne kwestie dotyczące polityki zagranicznej UE, choć nie było to bezpośrednią winą Polski. Przyję-

³⁶ Por. M. Czyżniewski, *Ocena czeskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] J. Nadolska, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, ss. 173–181.

³⁷ Por. A. Fuksiewicz, A. Łada, op. cit., s. 34.

³⁸ Por. R. Riedel, op. cit., s. 28.

³⁹ Szerzej: Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, [Online], dostępne: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf, 30.04.2012.

⁴⁰ Traktat o przystąpieniu Chorwacji do Unii Europejskiej, Dz.U. UE L112 z 24.04.2012.

cie Rumunii i Bułgarii do strefy Schengen zablokowały bowiem Holandia i Finlandia, a relacje na linii Unia Europejska-Ukraina zostały nadszarpnięte na skutek działań prezydenta Wiktora Janukowycza, odpowiedzialnego za uwięzienie byłej premier Julii Tymoszenko. Sytuacja ta stała się przeszkodą w podpisaniu umowy stowarzyszeniowej, co miało być zwieńczeniem polskiej prezydencji⁴¹.

Wśród sukcesów prezydencji znalazło się kilka innych spraw. Polsce udało się wynegocjować program żywnościowy UE. Chodzi o wart 500 mln euro projekt finansowany z budżetu UE, dzięki któremu podejmowana jest walka z głodem około 18 mln ubogich obywateli Unii. Parlament Europejski oraz Rada UE działająca pod polskim przewodnictwem doszły też do porozumienia w sprawie jednolitego patentu europejskiego. Nasza prezydencja pozostawi po sobie także ważny projekt, który może stać się uznanym na świecie narzędziem wspierania demokracji w państwach sąsiadujących z UE. Chodzi o Europejską Fundację na rzecz Demokracji, której pomysłodawcą był polski minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski⁴².

W kontekście oceny polskiej prezydencji warto przytoczyć fragment Raportu końcowego z przygotowania i sprawowania prezydencji, przyjętego przez Radę Ministrów 17 kwietnia 2012 r.: „Stosunkowo niewiele o prezydencji pisały media narodowe. Przeważały komentarze neutralne i pozytywne. Ukazało się także kilka publikacji krytycznych, które miały jednak charakter odosobniony i nie tworzyły szerszej tendencji. Wśród najczęściej komentowanych tematów podczas polskiego przewodnictwa znalazły się: kryzys w strefie euro, kwestia Ukrainy w powiązaniu z aresztowaniem b. premier Ukrainy Julii Tymoszenko, Partnerstwo Wschodnie, sześciopak, szczyt w Durbanie oraz przemówienia premiera RP Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim oraz ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w Berlinie”⁴³.

Polska prezydencja zebrała również wiele pochwał ze strony Przewodniczących Komisji Europejskiej – José Manuela Barroso oraz Rady Europejskiej – Hermana Van Rompua, a także szefów państw i rządów wielu państw europejskich. Niektórzy byli też pod wrażeniem sposobu, w jaki Polska przeprowadziła wybory parlamentarne, które nie miały negatywnego wpływu na jakość prezydencji.

Podsumowanie

Traktat lizboński wprowadził bardzo istotne zmiany z punktu widzenia zakresu kompetencji oraz prawnej i rzeczywistej pozycji prezydencji. Ich główny charakter skupia się na tym, że zarządzanie pracami Rady Europejskiej oraz stosunkami zewnętrznymi Unii zostały wyłączone z zakresu uprawnień prezydencji rotacyjnej. Jest to wynikiem ustanowienia nowych urzędów – Przewodniczącego Rady Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. W no-

⁴¹ Por. J. Pawlicki, *Prezydencja cicha, ale skuteczna*, „Gazeta Wyborcza”, 28.11.2011, s. 4.

⁴² Ibidem, s. 5.

⁴³ *Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, [Online], dostępne: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/user43/raport_koncowy_-_rm_17.04.2012.pdf, 30.04.2012, s. 225.

wych uwarunkowaniach traktatowych Polska mogła stosować również inicjatywy nie-należące do zakresu działań zewnętrznych Unii. Jednakże przeprowadzenie ich musiało odbyć się w porozumieniu z nowymi organami Unii i to właśnie do nich należała koordynacja, podejmowanie decyzji i działania w tym zakresie. Modyfikacji uległ również charakter prezydencji rotacyjnej na skutek mocniejszego powiązania między grupami sprawującymi prezydencję w ramach *trio*. Podkreślić należy jednak, że jest to element reformy w zasadzie utrwalający istniejącą już w ostatnich latach praktykę. Swoistym *novum* jest za to możliwość zazębiania się prezydencji półrocznych na szczeblu przewodniczenia różnym składom Rady⁴⁴.

W kontekście tak szerokich zmian problemem jest niepełna przydatność doświadczeń poszczególnych państw sprawujących prezydencję w przeszłości podczas formułowania wniosków odnoszących się do planowania i organizacji prezydencji w okresach przyszłych. Republika Czeska, która po raz pierwszy uczestniczyła w tym przedsięwzięciu, podczas kolejnej prezydencji nie będzie już mogła skorzystać z pełni swoich wcześniejszych praktyk. Wynika to przede wszystkim z faktu, że kolejne przewodnictwa dotyczyć będą innych kontekstów instytucjonalnych, prawnych i ustrojowych, a także przypadną na różną konfigurację uwarunkowań procesu integracji i przez to funkcjonowania samej Unii Europejskiej⁴⁵.

Wydaje się, że Republika Czeska, mimo iż posiadała więcej uprawnień w obszarze sprawowania prezydencji, nie skorzystała w pełni z możliwości wyciągnięcia profitów z tego tytułu płynących. Było to efektem wewnętrznych trudności związanych z odwołaniem rządu, a także wyjątkowo niekorzystną sytuacją ogólnoswiatową. Natomiast Polska, mimo już ograniczonej formuły przewodnictwa, wykorzystwała ten czas do ugruntowania swej pozycji w obrębie Unii Europejskiej.

Choć prezydencja jest obecnie instytucją istotnie okrojona w kontekście jej funkcji, to nadal można uznać, iż uzasadnione jest przekonanie obywateli, że sprawowanie jej przez ich państwo oznacza *de facto* przewodniczenie całej Unii. Stanowi to też okazję do przedstawienia swoich atutów na unijnym forum, promocji wizerunku własnego państwa oraz podkreślenia wkładu w rozwój integracji europejskiej⁴⁶.

⁴⁴ Por. J. Barcz, *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Warszawa 2010, s. 68.

⁴⁵ Por. A. Nowak-Far (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Instytucje, prawo i organizacja*, Warszawa 2010, *passim*.

⁴⁶ Por. K. Szczerski, *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Kraków 2009, ss. 25-26.

Literatura

Najważniejsze dokumenty:

- Traktat z Lizbony, Dz.U. 2007/C 306/01.
- Przewodnictwo Polski w Radzie Unii Europejskiej. Raport końcowy z przygotowania i sprawowania prezydencji, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012, [Online], dostępne: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/user43/raport_koncowy_-_rm_17.04.2012.pdf, 30.04.2012.
- Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, [Online], dostępne: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/o_prezydencja/program_polskiej_prezydencji_w_radzie_ue.pdf, 30.04.2012.

Druki zwarte:

- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2010, [Online], dostępne: [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/F3B2783F3D881D02C125775F004C56D2/\\$file/Prezydencja_w_Radzie_UE_13.07.2010.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/F3B2783F3D881D02C125775F004C56D2/$file/Prezydencja_w_Radzie_UE_13.07.2010.pdf), 10.04.2012.
- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej. Podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Czyżniewski M., Witkowska-Chrzczonek K., *Prezydencja Republiki Czeskiej w Radzie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Fuksiewicz A., Łada A., *The Czech Presidency in the Council of the European Union – the view from Poland*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.
- Husak T., Jasiński F., *The European Union Presidency: A Practical Perspective*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa 2010.
- Jesień L., *Prezydencja Unii Europejskiej. Zinstytucjonalizowana procedura przywództwa politycznego*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2011.
- Łada A., *Przewodnictwo w Radzie Unii Europejskiej 2011 – wyzwania stojące przed Polską*, [Online], dostępne: <http://www.isp.org.pl/files/523989422012225001264506659.pdf>, 13.04.2012.
- Smyk K., *Prezydencja w Traktacie z Lizbony – główne postanowienia i wnioski dla Polski*, „Biuletyn Analiz UKIE”, nr 22 (2009), [Online], dostępne: http://www.mojeopinie.pl/prezydencja_polski_w_radzie_unii_europejskiej,3,1305464895,2;3.04.2012.
- Sozański J., *Prezydencja w Unii Europejskiej*, Polskie Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa – Poznań 2010.

Najważniejsze artykuły:

- Czyżniewski M., *Ocena czeskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, [w:] J. Nadolska, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Grochalski S., *Ewolucja instytucji prezydencji od traktatów powołujących Wspólnoty do traktatu lizbońskiego*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011.
- Jesień L., *Dynamika zmian modelu prezydencji a spór o przywództwo w reformach prezydencji unii europejskiej*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Kałużyńska M., *Polska prezydencja w Unii Europejskiej. Jak pomyślnie zdać europejski egzamin dojrzałości?*, [w:] *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, Biuletyn Analiz Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.
- Kuziemska M., *Prezydencja czeska – styczeń – czerwiec 2009 roku*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

- Pawlicki J., *Prezydencja cicha, ale skuteczna*, „Gazeta Wyborcza”, 28.11.2011, [Online:], dostępne: http://wyborcza.pl/prezydencja2011/1,111636,10723858,Prezydencja_cicha__ale_skuteczna.html, 02.04.2012.
- Riedel R., *Instytucjonalno-prawny wymiar przygotowań Polski do prezydencji*, [w:] R. Riedel, P. Klimontowski (red.), 2011. *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011.
- Secler B., *Prezydencja czeska na łamach polskiej prasy*, [w:] Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009.
- Szczerski K., *Instytucja prezydencji w Unii Europejskiej – uwagi do analiz politologicznych*, [w:] K. Szczerski (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej. Analizy i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Wojtaszczyk K., *Prezydencja w Unii Europejskiej z perspektywy traktatu lizbońskiego*, [w:] J. Nadolska, K. Wojtaszczyk (red.), *Polska prezydencja w Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

Polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej – podsumowanie

Streszczenie: Artykuł zawiera analizę wyznaczników sprawowania dobrej prezydencji w odniesieniu do polskiego przewodnictwa. Wymienia się w nim i opisuje sukcesy i porażki Polski w trakcie sprawowanej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Przytoczone zostały również opinie na temat przewodnictwa – zarówno te wyrażone przez polityków (polskich i europejskich), jak i przez polskie społeczeństwo.

Wyznaczniki efektywności prezydencji

Na pytanie: „co tworzy dobrą prezydencję?” postanowił odpowiedzieć Adam Jaskulski, według którego głównymi wyznacznikami pozytywnej oceny prezydencji są m.in.: ustabilizowana sytuacja wewnętrzna w państwie sprawującym prezydencję, zdolność do współpracy z największymi państwami Unii Europejskiej (UE), dążenie do kompromisu w Radzie oraz współpraca z Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim i z własnym Stałym Przedstawicielstwem w Brukseli¹. Nie bez znaczenia wydaje się również umiejętne „ułożenie” współpracy administracji państwa sprawującego prezydencję z Przewodniczącym Rady Europejskiej oraz Wysokim Przedstawicielem do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, czyli utworzonymi na mocy traktatu lizbońskiego organami, które – z jednej strony – odebrały część kompetencji prezydencji, a z drugiej – wymagają współpracy z przedstawicielami prezydencji.

Warto dodać, że rola Polski w tworzeniu „polizbońskiego” porządku może okazać się niezrównana. Prezydencja hiszpańska², która jako pierwsza sprawowana była na mocy postanowień z Lizbony, została oceniona negatywnie. Przygotowana bowiem w ramach prawnych z Nicei, nie potrafiła oddać części kompetencji nowym organom. Kolejna prezydencja – belgijska³ – wzmacniała pozycję dwóch nowych przedstawi-

¹ A. Jaskulski, *Co tworzy dobrą prezydencję?*, [w:] Z. Czachór, M. Tomaszuk (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009, ss. 85-93.

² I półrocze 2010 r.

³ II półrocze 2010 r.

cieli UE, przede wszystkim ze względu na brak własnego rządu, który byłby zdolny do odważnego kreowania przewodnictwa oraz to, że Przewodniczącym Rady Europejskiej wybrany został ważny belgijski polityk, Herman van Rompuy. Prezydencja sprawowana przez Węgry⁴ rozpoczęła się kontrowersjami związanymi z ustawą medialną, co wpłynęło na negatywną ocenę całego przewodnictwa. Ponadto państwa te nie ustaliły stabilnego mechanizmu współpracy w ramach prezydencji grupowej⁵.

Jeszcze przed swoją prezydencją Polska zyskała więc szansę na „ukształtowanie roli prezydencji w architekturze instytucjonalnej UE”⁶, przede wszystkim poprzez ukształtowanie współpracy z Wysokim Przedstawicielem do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, zbalansowanie odgórnego (*top-down*) i oddolnego (*bottom-up*) podejścia do procesu decyzyjnego Unii oraz zaprezentowanie ścisłej współpracy z Parlamentem Europejskim, którego kompetencje rozszerzył traktat lizboński⁷.

Przebieg i realizacja priorytetów polskiej prezydencji

Prezydencję pod koniec grudnia 2011 r. podsumował minister Mikołaj Dowgiałe-wicz. Za najważniejsze sukcesy prac polskiego przewodnictwa o charakterze ekonomicznym uznano przyjęcie tzw. sześciopaku, uzgodnienie budżetu Unii Europejskiej na rok 2012 oraz merytoryczne porozumienie w sprawie jednolitego patentu, kompromis w sprawie rachunkowości mikroprzedsiębiorstw oraz kompromis w sprawie tabel korelacyjnych. Pośród sukcesów w obszarze polityki zagranicznej należy wymienić szczyt Partnerstwa Wschodniego, rozpoczęcie negocjacji handlowych z Gruzją i Mołdawią oraz wzmocnienie partnerstwa z Azerbejdżanem i Armenią, zakończenie negocjacji umowy w sprawie strefy wolnego handlu oraz Umowy Stowarzyszeniowej z Ukrainą oraz podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją. W obszarze energetyki i bezpieczeństwa energetycznego podkreślić należy postęp prac związanych z zewnętrznym wymiarem polityki energetycznej Unii Europejskiej, uzgodnienie mandatu do negocjacji umowy w sprawie ram prawnych dla transkaspjskiego systemu gazociągów z Azerbejdżanem i Turkmenistanem. Sukcesy w obszarze środowiska to uzgodnienie wspólnego stanowiska podczas konferencji klimatycznej w Durbanie oraz kompromis w sprawie środków biobójczych bardziej przyjaznych dla środowiska i bezpieczniejszych dla użytkowników oraz kompromis w sprawie detergentów.

⁴ I półrocze 2011 r.

⁵ Prezydencją grupową zostało określone sprawowanie prezydencji przez składające się z trzech państw grupy, dobierane z uwzględnieniem zasady równej rotacji między państwami oraz ich różnorodności i równowagi geograficznej w ramach UE. Członkowie grupy kolejno przewodniczą składom Rady na podstawie wspólnie opracowanego programu, równocześnie są w tym wspomagani przez pozostałych członków grupy. Prezydencja poszczególnych państw trwa 6 miesięcy, prezydencja grupowa obejmuje zatem 18 miesięcy. Zob. Deklaracja odnosząca się do art. 9c ust. 9 Traktatu o Unii Europejskiej dotycząca decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady, Traktat z Lizbony, Dz.U. C 83/335 z 30 marca 2010 r.

⁶ A. Łada, A. Fuksiewicz, *Wypełnianie luk. Rola polskiej prezydencji w kształtowaniu porządku polizbońskiego*, „Analizy i Opinie”, nr 110/2011.

⁷ Ibidem.

W dziedzinie spraw wewnętrznych i polityki społecznej wymienić należy Europejski Nakaz Ochrony w sprawach karnych, przyjęcie deklaracji w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji, opracowanie sprawozdania prezydencji w sprawie przyszłości Polityki Spójności na lata 2014–2020 oraz kompromis w sprawie programu dystrybucji żywności dla najbiedniejszych⁸.

Podobną listę sukcesów stworzył „Dziennik Gazeta Prawna”, wśród najważniejszych wymieniając: przyjęcie „sześciopaku”, uchwalenie (pomimo oporu Brytyjczyków) budżetu Unii Europejskiej na rok 2012, finalizację negocjacji umowy o stowarzyszeniu i wolnym handlu z Ukrainą, podpisanie traktatu akcesyjnego z Chorwacją i postęp w sprawie jednolitego patentu europejskiego⁹. Za sukcesy należy uznać także przyjęcie europejskiego nakazu ochrony ofiar przemocy, uzgodnienie europejskiego paktu przeciwko narkotykom syntetycznym oraz przyjęcie dyrektywy o zakazie wykorzystywania seksualnego dzieci.

Tak zbudowana lista osiągnięć pozwala stwierdzić, że program polskiej prezydencji w znacznej mierze został zrealizowany.

Niewątpliwym sukcesem było ułożenie współpracy między polskim ministrem spraw zagranicznych Radosławem Sikorskim a Wysoką Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Faktem jest, że Catherine Ashton została obdarzona wieloma zadaniami, którym – w sytuacjach kryzysowych – nie jest w stanie sprostać samodzielnie. Mimo odebrania roli reprezentowania Unii Europejskiej na zewnątrz, istotne jest porozumienie między przedstawicielem i ministrem spraw zagranicznych państwa, które sprawuje prezydencję – tak, by ten mógł zastępować nawet przedstawiciela. Tak stało się m.in. w Pakistanie, gdzie Radosław Sikorski prowadził rozmowy w imieniu Catherine Ashton¹⁰.

Najważniejsze wydarzenia

Wzmocnienie zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej uznano za priorytet w okresie kryzysu finansowego w strefie euro. Priorytetem uczyniła je również polska prezydencja w Radzie Unii Europejskiej.

Propozycję sześciu aktów prawnych (nazywanych potocznie „sześciopakiem”), do których Parlament Europejski zgłosił ponad 2 tys. poprawek – przedstawiła w 2010 r. Komisja Europejska. Po nasilonych negocjacjach między Radą i Parlamentem, polskiej prezydencji udało się osiągnąć porozumienie.

Spotkanie nieformalnej Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych odbywało się w dniach 16-17 września 2011 r. we Wrocławiu. Prócz ministrów finansów i pre-

⁸ Prezydencja 2011, *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, komunikat prasowy, 22 grudnia 2011, [Online], dostępne: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf, 30.09.2012.

⁹ M. Potocki, *Bilans polskiej prezydencji w UE*. Zobacz sukcesy i porażki rządu Tuska, „Dziennik Gazeta Prawna” z 15 grudnia 2011 r.

¹⁰ *Sikorski zastępuje Ashton w Pakistanie*, [Online], dostępne: <http://news.money.pl/artukul/sikorski;zastepuje;ashton;w;pakistanie,191,0,884159.html>, 30.09.2012.

zesów banków centralnych Unii Europejskiej, którym przewodniczył minister Jacek Rostowski, w spotkaniu wzięli udział także Sekretarz Skarbu USA, Timothy Geithner oraz Pierwszy Zastępca Dyrektora Zarządzającego Międzynarodowego Funduszu Walutowego, David Lipton.

Przedstawiciele rządów osiągnęli kompromis, dzięki któremu 28 września 2011 r. pakiet został przyjęty przez Parlament Europejski. Decyzja ta została potwierdzona 4 października 2011 r. przez Radę, podczas posiedzenia Rady do Spraw Gospodarczych i Finansowych. Dzięki temu możliwe było wprowadzenie w życie większości nowych postanowień jeszcze w 2011 r.¹¹

Pakiet pięciu rozporządzeń oraz dyrektywa zawarły w sobie mechanizmy działające na rzecz wzmocnienia zarządzania gospodarczego Unii Europejskiej. Wzmocnienie kryterium długu w części korygującej Pakt Stabilności i Wzrostu, zwiększenie przejrzystości procesu decyzyjnego w koordynacji polityk gospodarczych w państwach UE oraz ustalenie nowego dialogu ekonomicznego między instytucjami unijnymi mają wspomóc państwom członkowskim UE wyjście z kryzysu. Co prawda, wzmocnione zostało również zobowiązanie rządów i parlamentów do przestrzegania ustalonych mechanizmów, jednocześnie rozszerzone zostały możliwości stosowania sankcji wobec państw strefy euro za nieprzestrzeganie reguł i zasad polityki budżetowej¹².

Z uzgodnionej decyzji zadowolony był Jerzy Buzek: „Doskonale wiemy, że UE stoi przed jednym z największych wyzwań w swojej historii ze względu na kryzys zadłużenia państw. Potrzebne jest nam zdecydowane przywództwo, solidarność i wykazanie się odpowiedzialnością. «Sześciopak» to coś więcej niż sankcje, ponieważ określa również zasady zapobiegania deficytowi i zadłużeniu”¹³.

Podkreśla się, że negocjacje trwały rok – do porozumienia nie udało się doprowadzić prezydencji węgierskiej, udało się to natomiast podczas spotkania w trakcie polskiego przewodnictwa.

Szczyt Partnerstwa Wschodniego

Szczyt Partnerstwa Wschodniego¹⁴, polsko-szwedzkiej inicjatywy będącej priorytetem naszej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, początkowo planowano na

¹¹ Prezydencja 2011, *Posiedzenie Rady ds. Gospodarczych i Finansowych*, [Online], dostępne: <http://pl2011.eu/content/posiedzenie-rady-ds-gospodarczych-i-finansowych-ecofin-0>, 30.09.2012..

¹² Prezydencja 2011, *Najważniejsze rezultaty prac prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej*, Komunikat prasowy, 22 grudnia 2011, [Online], dostępne: http://pl2011.eu/sites/default/files/users/shared/spotkania_i_wydarzenia/osiagniecia_pl_prez.pdf, 30.09.2012.

¹³ Forbes, *Unia ma sześciopak. Uda się powstrzymać kryzys?*, [Online], dostępne: <http://www.forbes.pl/artykuly/sekcje/wydarzenia/unia-ma-szesciopak--uda-sie-powstrzymac-kryzys,19920,1>, 30.09.2012.

¹⁴ Partnerstwo Wschodnie jako drugi, obok śródziemnomorskiego, wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Biorąc pod uwagę, że państwa kandydujące oraz potencjalni kandydaci na członków UE nie spełniają w wystarczającym stopniu kryteriów kopenhaskich, a obywatele państw Unii nie są przychylni jej rozszerzaniu, wydaje się, że zamiast przygotowywania kolejnych państw do członkostwa w UE, organizacja skupi się na budowaniu dobrosąsiedzkich relacji z państwami, które znajdują się poza nią. Inicjatywa polsko-szwedzka została zainaugurowana w 2009 r. podczas szczytu w Pradze. Partnerstwem Wschodnim objęto Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę.

pierwsze półrocze 2011 r. Ze względu na inne wydarzenia międzynarodowe, szczyt przesunięto na czas polskiej prezydencji.

29 i 30 września 2011 r. w Warszawie pojawiły się trzydzieści dwie delegacje państw członkowskich Unii Europejskiej, a także przedstawiciele unijnych instytucji. Państwa Partnerstwa reprezentowane były przez prezydentów, prócz Białorusi, która ostatecznie szczyt zbojkotowała. Ideę Partnerstwa Wschodniego Aleksander Łukaszenka nazwał „moralizowaniem i bólem głowy”¹⁵, „Rossijskaja Gazieta” uznała, że z wyników szczytu zadowolona będzie Moskwa¹⁶, a w europejskiej prasie pojawiły się opinie, że Europa nie jest już koncepcją zainteresowana, a państwa członkowskie UE zamiast konkretnych propozycji w kierunku państw Partnerstwa, zachęcają je jedynie do zbliżenia ze strukturami¹⁷.

Potwierdzenie celów inicjatywy oraz zadowolenie z początkowej fazy jego realizacji znalazły wyraz we „Wspólnej Deklaracji Warszawskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego”. Ponadto delegaci z Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy oraz państw członkowskich UE zobowiązali się m.in. do zacieśniania współpracy gospodarczej, współpracy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wzmocnienia współpracy energetycznej, zacieśniania współpracy w obszarze edukacji, badań, młodzieży i kultury oraz wzmocnienia dialogu politycznego¹⁸.

Przedstawiciele państw uczestniczących w szczycie byli mniej zgodni w sprawie Białorusi. Deklarację w sprawie sytuacji na Białorusi przyjęły jedynie państwa członkowskie Unii Europejskiej. W dokumencie wyrażono m.in. „głębokie zaniepokojenie pogarszającą się sytuacją nieprzestrzegania praw człowieka, demokracji i rządów prawa na Białorusi” i wezwano do „natychmiastowego uwolnienia i rehabilitacji wszystkich więźniów politycznych”¹⁹.

Z efektów szczytu zadowolony był premier Donald Tusk, w przeciwieństwie do przedstawicieli rządowej opozycji. Natomiast niemieckie media podkreślały, że „Unia Europejska i jej sąsiedzi na Wschodzie to ciągle różne polityczne światy” („Sueddeutsche Zeitung”), a „zamiast pogłębienia partnerstwa między tymi państwami a UE, spotkanie pokazało jedynie, że brakuje wspólnej stabilnej podstawy zbliżenia”²⁰.

¹⁵ TVN24, *Łukaszenka: Partnerstwo Wschodnie to gadanina*, [Online], dostępne: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/lukaszenka-partnerstwo-wschodnie-to-gadanina,186001.html>, 30.09.2012.

¹⁶ TVN24, *Niewyraźne wyniki szczytu w Polsce ucieszą Moskwę*, [Online], dostępne: <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/niewyrazne-wyniki-szczytu-w-polsce-uciesza-moskwe,185954.html>, 30.09.2012.

¹⁷ Newsweek, *Partnerstwo Wschodnie niezdolne do życia*. Rosja o szczycie w Warszawie, [Online], dostępne: <http://swiat.newsweek.pl/partnerstwo-wschodnie-niezdolne-do-zycia--rosja-o-szczycie-w-warszawie,82790,1,1.html>, 30.09.2012.

¹⁸ *Wspólna Deklaracja Warszawskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego*, Warszawa, 29-30 września 2011, [Online], dostępne: <http://www.msz.gov.pl/files/docs/komunikaty/20110930EAP/Wspolna%20Deklaracja%20Warszawskiego%20Szczytu%20Partnerstwa%20Wschodniego.pdf>, 30.09.2012.

¹⁹ *Deklaracja w sprawie sytuacji na Białorusi przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie*, 30 września 2011, [Online], dostępne: <http://pl2011.eu/content/wspolna-deklaracja-warszawskiego-szczytu-partnerstwa-wschodniego>, 30.09.2012.

²⁰ *Niemcy. Prasa: Szczyt Partnerstwa Wschodniego uwidocznili podziały*, [Online], dostępne: http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,10390047,Niemcy__Prasa__Szczyt_Partnerswa_Wschodniego_uwidocznili.html, 30.09.2012.

Traktat akcesyjny z Chorwacją

Spośród państw kandydujących do Unii Europejskiej (Chorwacji, Islandii, Byłej Jugosłowiańskiej Republiki Macedonii, Czarnogóry i Turcji²¹), zdecydowanie najbliższej akcesji jest już Chorwacja. Państwo to złożyło wnioski o przyjęcie do UE 21 lutego 2003 r., po dwóch latach (3 października 2005 r.) rozpoczęto negocjacje akcesyjne. Do końca 2010 r. porozumienie osiągnięto w 28, spośród 35 obszarów negocjacyjnych²². W czerwcu 2011 r. Komisja Europejska rekomendowała Radzie Unii Europejskiej zakończenie negocjacji, jednocześnie informując o monitoringu najtrudniejszych obszarów – polityki konkurencji, wymiaru sprawiedliwości i praw podstawowych²³. 30 czerwca 2011 r. ogłoszono koniec negocjacji akcesyjnych²⁴, zaś 17 września premier Polski Donald Tusk przekazał Jadrance Kosor, szefowej chorwackiego rządu, projekt traktatu akcesyjnego.

Zgodnie z założeniem, że traktat zostanie podpisany do 2011 r., stało się to 9 grudnia 2011 r. Traktat podpisali: prezydent Chorwacji Ivo Josipović, premier Chorwacji Jadranka Kosor, a w imieniu Unii Europejskiej – przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, premier Donald Tusk i przedstawiciele pozostałych państw członkowskich. Przewiduje się, że po osiemnastomiesięcznej ratyfikacji dokumentu przez państwa członkowskie UE²⁵, Chorwacja wejdzie w unijne struktury 1 lipca 2013 r.

Warto dodać, że przyjęcie Chorwacji – państwa, wobec którego procedury akcesyjne są obecnie najbardziej zaawansowane – już w 2008 r. obywatele UE oceniali pozytywnie. Za akcesją opowiedziało się 80% Węgrów, 79% Słowaków oraz 73% Czechów. Największy sprzeciw wyrażali mieszkańcy Luksemburga (52% przeciwko Chorwacji w UE), Wielkiej Brytanii (43%) oraz Słowenii (40%)²⁶.

Podpisanie traktatu akcesyjnego zostało ujęte programem polskiej prezydencji.

²¹ Komisja Europejska, *Rozszerzenie – kraje kandydujące*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/index_pl.htm, 30.09.2012.

²² Komisja Europejska, *Negocjacje według obszarów działalności*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/overview_negotiations_hr_en.pdf, 30.09.2012.

²³ Ośrodek Studiów Wschodnich, *Komisja Europejska naciska na zakończenie negocjacji akcesyjnych z Chorwacją*, [Online], dostępne: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-06-15/komisja-europejska-naciska-na-zakonczenie-negocjacji-akcesyjnych-z-chorwa>, 30.09.2012.

²⁴ *Chorwacja w UE za polskiej prezydencji*, „Rzeczpospolita”, [Online], dostępne: <http://www.rp.pl/artykul/13,681466-UE-zamknela-negocjacje-akcesyjne-z-Chorwacja.html>, 30.09.2012.

²⁵ Kwestia rozszerzenia Unii Europejskiej o Chorwację doskonale wpisuje się w jeden z priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej – Europa korzystająca na otwartości. Podpisanie traktatu, przewidziane na grudzień, jest traktowane jako sukces polskiej prezydencji. [Online], dostępne: *Chorwacja otrzymała projekt traktatu akcesyjnego*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/96606,718665.html>, 30.09.2012.

²⁶ European Commission, *Public Opinion – In favour of new EU members – Croatia*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showchart_column.cfm?keyID=241&nationID=11,1,27,28,17,2,16,18,13,32,6,3,4,22,7,8,20,21,9,23,24,12,19,29,26,25,5,14,10,30,15,&startdate=2008.04&enddate=2008.04, 30.09.2012.

Podkreślić należy jednak, że większość zasług w tej kwestii oddać trzeba wcześniejszym prezydentom. Zadaniem naszej prezydencji było przede wszystkim przetłumaczenie tekstu uzgodnionego dokumentu oraz formalne podpisanie go.

Niepowodzenia

Do porażek polskiego przewodnictwa „Dziennik Gazeta Prawna” zaliczył m.in.: pat spowodowany wetem Holendrów w sprawie przyjęcia Bułgarii i Rumunii do strefy Schengen, brak postępu w sprawie podatku od transakcji finansowych oraz brak inicjatywy w obszarze polityki społecznej. Za niepowodzenia uznano także brak lobbingu na rzecz przepisów ułatwiających wydobycie gazu łupkowego, brak perspektywy wobec podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą oraz pasywną postawę podczas konferencji klimatycznej w Durbanie²⁷.

Bartłomiej Nowak podkreśla również, że: „na konto porażki polskiej prezydencji należy zaliczyć deklarowaną chęć rozbudzenia debaty o źródłach wzrostu gospodarczego w Europie”, a także zastój we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony i brak zgody na interwencję w Libii²⁸.

Dodać należy, że w opinii opozycji prezydencja odniosła porażkę także na polu wymiaru wschodniego polityki Unii Europejskiej wobec państw sąsiednich.

Polska prezydencja w oczach polityków

Podsumowując polską prezydencję, zwrócić należy uwagę przede wszystkim na opinie polityków (zarówno europejskich, jak i polskich) oraz polskiego społeczeństwa.

Premier Donald Tusk, podczas podsumowania polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej na forum Parlamentu Europejskiego (debata z 14 grudnia 2011 r.), nasze przewodnictwo określił jako „prezydencję ludzi zdeterminowanych”²⁹; stwierdził też, że „stoimy na rozdrożu”³⁰, wskazując dwie drogi wyjścia z kryzysu: drogę wspólnotową oraz „drogę egoizmów narodowych i państwowych, szukania egoistycznego ratunku dla każdego z osobna i uznania Wspólnoty za balast, a nie za najlepszy sposób przewyciężenia kryzysu przez Europejczyków”³¹.

José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej, podkreślał sukcesy polskiej prezydencji, odniesione w dość trudnych warunkach. Zwracał również uwagę na nasz profesjonalizm i entuzjazm, stwierdzając: „Polska prezydencja przywołała

²⁷ M. Potocki, op. cit.

²⁸ B. Nowak, *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i Analizy” nr 2/2012, ss. 13-17.

²⁹ D. Tusk, *Podsumowanie polskiej prezydencji*. Debata w Parlamencie Europejskim, Strasburg, 14 grudnia 2011 r.

³⁰ Ibidem.

³¹ Ibidem.

ducha partnerstwa pomiędzy instytucjami europejskimi i państwami członkowskimi³². Prezydencji, która przekroczyła oczekiwania, gratulowała polskiemu ministrowi spraw zagranicznych Radosławowi Sikorskiemu, Catherine Ashton (Wysoka Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa). W liście z podziękowaniami podkreślała udaną współpracę w ramach kierowania polityką zagraniczną UE, szczególnie w odniesieniu do Afganistanu i Pakistanu³³.

Pozytywnie o naszym przewodnictwie wypowiedali się również posłowie do Parlamentu Europejskiego (PE), z którym polska prezydencja współpracowała ściśle, jak żadna do tej pory. Pośród wypowiedzi członków PE pochodzących z debaty podsumowującej polskie przewodnictwo, wyróżnić należy ocenę – kontrowersyjnego skądinąd – Martina Schulza (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów; obecny przewodniczący PE): „Polska prezydencja była bez wątpienia jedną z najlepszych w ciągu ostatnich kilku lat. Zdecydowanie, jedna z najlepszych prezydencji, jakich doświadczyłem³⁴ czy też słowa Josepha Daula (Europejska Partia Ludowa – Europejscy Demokraci) o polskim poparciu dla „metody wspólnotowej”³⁵.

Mniej zgodni byli polscy eurodeputowani. Prócz opinii pozytywnych, jak te wystawione przez Jacka Saryusza-Wolskiego (Europejska Partia Ludowa/ Platforma Obywatelska): „Polska prezydencja kończy się przesłaniem, że odpowiedzialność na wyzwania zewnętrzne i wewnętrzne jest więcej Wspólnoty, więcej odpowiedzialnej Europy³⁶ czy Bogusława Liberadzkiego (Postępowy Sojusz Socjalistów i Demokratów/ Sojusz Lewicy Demokratycznej) o aktywności i sprawności polskiego przewodnictwa³⁷, widoczne było niezadowolenie z polskiej prezydencji wśród posłów wybranych do PE z partii opozycyjnych wobec rządzących Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Marek Migalski (Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy/ Polska Jest Najważniejsza) wyraził swój brak przekonania odnośnie do tego, czy „ta prezydencja była taka dobra³⁸, uznając „efekty szczytu Partnerstwa Wschodniego za niewystarczające, za niesatysfakcjonujące³⁹, natomiast Tomasz Poręba (również Europejscy Konserwatyści i Reformatorzy/ Prawo i Sprawiedliwość) prezydencję określił jako „słabą, wycofaną i mało ambitną”⁴⁰.

Podobnie podzielone – według partyjnego klucza – były wypowiedzi polskich deputowanych.

³² J. Barosso, *Podsumowanie polskiej prezydencji...*

³³ Podziękowanie Wysokiej Przedstawiciel Unii ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa Catherine Ashton, [Online], dostępne: http://www.msz.gov.pl/Wysoka,Przedstawiciel,Ashton,dziekuje,z_a,polska,Prezydencje,47749.html, 30.09.2012.

³⁴ M. Schulz, *Podsumowanie polskiej prezydencji...*

³⁵ J. Daul, *Podsumowanie polskiej prezydencji...*

³⁶ J. Saryusz-Wolski, *Podsumowanie polskiej prezydencji...*

³⁷ B. Liberadzki, *Podsumowanie polskiej prezydencji...*

³⁸ M. Migalski, *Podsumowanie polskiej prezydencji...*

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ T. Poręba, *Podsumowanie polskiej prezydencji...*

Polska prezydencja w oczach społeczeństwa

Jeszcze w maju 2011 r. Centrum Badania Opinii Społecznej sprawdziło nastawienie Polaków do zbliżającej się prezydencji naszego państwa w Radzie Unii Europejskiej. O tym, że Polska w ogóle przejmie rotacyjną prezydencję, wiedziało wtedy 64% badanych⁴¹. Większość badanych wyraziła nadzieję, że prezydencja wpłynie na poprawę wizerunku Polski w Europie i na świecie (60%) oraz zwiększenie wpływu Polski na politykę Unii Europejskiej (54%)⁴².

Badanie dotyczące opinii Polaków o polskiej prezydencji zostało przeprowadzone również po niej (w styczniu 2012 r.). Zgodnie z nim, społeczeństwo – mimo swojego euroentuzjazmu – oceniło je mniej pozytywnie niż politycy. W opinii prawie połowy badanych (45%) Polska była zbyt mało aktywna. Za odpowiednio aktywną Polskę uznała 1/3 ankietowanych (37%)⁴³. W oczach co drugiego Polaka (53%) Polsce podczas prezydencji niewiele się udało. Przeciwnego zdania był co czwarty badany⁴⁴.

Stwierdzić należy, że w oczach Polaków prezydencja okazała się mniejszym sukcesem niż w oczach polityków wiodących partii. Wynikać może to jednak z niewielkiej wiedzy obywateli na tematy związane z Unią Europejską i polityką w ogóle.

Podsumowanie

Bartłomiej Nowak podkreśla, że na tle ostatnich prezydencji nasza była wyróżniająca się. Dzięki niej Polska utrwaliła swoją pozycję na unijnej arenie, poprawiła swój wizerunek, doszło również do „europeizacji administracji publicznej”⁴⁵.

Podobnie polską prezydencję podsumowuje Piotr Kaczyński: „polska prezydencja była wyjątkowa na wiele sposobów. Wiele osiągnięto lub posunięto naprzód. Bruksela od dawna nie widziała tak optymistycznej, otwartej i idącej w przyszłość prezydencji”⁴⁶.

Co istotne – wbrew przypuszczeniom i obawom – październikowe wybory (2011 r.) parlamentarne w Polsce miały na prezydencję niewielki wpływ. Głównie dzięki temu, że nie doszło do poważniejszych zmian w koalicji, a wcześniej przygotowani do pracy w radach ministrowie mogli kontynuować swoje działania.

⁴¹ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Przed polską prezydencją w Radzie UE*, Warszawa 2011, [Online], dostępne: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2011/K_068_11.PDF, 30.09.2012.

⁴² Ibidem.

⁴³ Centrum Badania Opinii Społecznej, *Ocena polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, [Online], dostępne: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_011_12.PDF, 30.09.2012.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Ibidem, s. 4.

⁴⁶ P. Kaczyński, *Polish Council Presidency 2011. Ambitions and Limitations*, SIEPS 2011/3, Stockholm 2011, ss. 59-60.

Literatura

Dokumenty:

- Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej 1 lipca 2011 r. – 31 grudnia 2011 r., Warszawa 2011.
- Wspólna Deklaracja Warszawskiego Szczytu Partnerstwa Wschodniego, Warszawa 29-30 września 2011 r.
- Deklaracja w sprawie sytuacji na Białorusi przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, 30 września 2011 r.

Druki zwarte:

- Barcz J., *Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej: podstawy prawne i ramy instytucjonalne wraz z podstawowymi dokumentami*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010.
- Czachór Z., Tomaszuk M. (red.), *Przewodnictwo państwa w Radzie Unii Europejskiej – doświadczenia partnerów, propozycje dla Polski*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2009.
- Filipek P. (red.), *Unia Europejska u progu polskiej prezydencji*, Komisja Europejska, Kraków 2011.
- Niklewicz K., *Unia po polsku: prezydencja 2011*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011.
- Szczerski K. (red.), *Prezydencja w Unii Europejskiej: analizy i doświadczenia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011*, UKIE 2009.

Najważniejsze artykuły:

- Grosse T., *Co dalej z polską prezydencją w 2011 roku?*, „Brief Programowy Instytutu Kościuszki”, Kraków 2009.
- Łada A., *The Polish Presidency – pushing the agenda and shaping the Lisbon system*, “Policy Brief” European Policy Centre, 2011.
- Łada A., Fuksiewicz A., *Wypełnianie luk. Rola polskiej prezydencji w kształtowaniu porządku politycznego*, „Analizy i Opinie”, nr 119, 2011.
- Mauer H., Pomorska K., Vanhoonacker S., *The Council Presidency and European Foreign Policy – Challenges for Poland in 2011*, “Reports and Analyses” Center For International Relations, Warszawa 2011.
- Niedźwiecki A., *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r.*, cz. I, *Aspekty prawno-instytucjonalne*, „Biuletyn Opinie”, nr 2, 2011.
- Niedźwiecki A., *Przewodnictwo Polski w Radzie UE w 2011 r.*, cz. II, *Aspekty merytoryczne i organizacyjne*, „Biuletyn Opinie”, nr 3, 2011.
- Nowak B., *Ostatnia prezydencja dużych oczekiwań – refleksje po prezydencji Polski w Radzie UE*, „Raporty i analizy” Centrum Stosunków Międzynarodowych, Warszawa 2012.

MARTYNA DAMSKA, MARCIN GRZYBOWSKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI,
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Immunitet jurysdykcyjny państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec w sprawach o odszkodowanie z tytułu czynów niedozwolonych popelnionych w czasie wojny na tle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i państw Unii Europejskiej

Streszczenie: Niniejszy artykuł poświęcony został problematyce immunitetu jurysdykcyjnego państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec w sprawach o odszkodowanie z tytułu czynów niedozwolonych popelnionych w czasie wojny, w świetle wybranego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości i państw członkowskich Unii Europejskiej (UE). Autorzy podejmują próbę charakterystyki instytucji immunitetu państwa oraz wskazania tożsamości i różnic w płaszczyźnie jego zakresu w judykaturze i piśmiennictwie.

Wprowadzenie

Immunitet państwa to instytucja związana z prawem międzynarodowym publicznym. Stanowi on przeszkodę procesową skutkującą niemożnością wszczęcia i prowadzenia postępowania cywilnego przed zagranicznym sądem lub innym organem procesowym, w którym stroną pozwaną jest dane państwo.

Jak wskazuje Julian Sutor, immunitet ten oznacza niepodleganie samego państwa, jego organów i własności, jurysdykcji państwa obcego, czyli samo państwo i jego organy nie mogą być pozywane przez sądy innego państwa, a jego własność nie może podlegać rewizji, rekwizycji, zajęciu lub egzekucji. W aspekcie jurysdykcji krajowej immunitet państwa oznacza ograniczenie władzy jurysdykcyjnej państwa przez wyłączenie kompetencji jego sądu do osądzenia danej sprawy obcego państwa¹.

Jurysdykcja krajowa to właściwość sądów danego państwa do rozpoznania lub rozstrzygnięcia określonej sprawy lub dokonania innej czynności w ramach postępowania cywilnego, wynikająca z istnienia powiązania tej sprawy lub czynności z danym

¹ J. Sutor, *Immunitet państwa*, Warszawa 2011, s. 56.

państwem². Pojęcie to nie jest jednak jednolite, bowiem w doktrynie wyróżnia się w szczególności jurysdykcję krajową bezpośrednią i pośrednią, wyłączną i niewyłączną, a także jurysdykcję konieczną³.

Wzajemne korelacje pomiędzy jurysdykcją krajową, terytorialną a immunitetem jurysdykcyjnym państwa wskazuje, na tle orzecznictwa, Malcolm Shaw. Całkowita równość i absolutna niezależność suwerenów dała początek kategorii spraw, w których uważa się, że każdy z suwerenów zrzeka się pewnej części zupełnej i wyłącznej jurysdykcji terytorialnej, uznanej za atrybut każdego państwa. Podstawową zasadą prawa międzynarodowego jest to, że jedno suwerenne państwo (państwo *forum*) nie osądza postępowania innego państwa. Obce państwo ma prawo do immunitetu proceduralnego chroniącego przed procesami w państwie *forum*. Immunitet ten obejmuje zarówno odpowiedzialność karną, jak i cywilną⁴.

Praktyka sądowa wskazuje jednak na pewne odstępstwa od tej reguły. Judykatura coraz częściej ewoluuje w kierunku odstępstwa od immunitetu absolutnego państw. W znacznej mierze kwestia immunitetu państwa została uregulowana za pomocą normy zwyczajowej, która w Unii Europejskiej funkcjonuje jako pomocnicze źródło prawa. W niniejszym artykule autorzy podejmują próbę wskazania rozwiązań prawnych w kwestii immunitetu państwa, na tle orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości oraz orzeczeń sądów włoskich i polskich. Wskazano, w jaki sposób Unia Europejska, a także instytucje międzynarodowe, za pomocą instrumentów prawno-sądowych, rozwiązują problem ujęty w artykule.

Przyczyny rozbieżności w poglądach doktryny i judykatury w płaszczyźnie zakresu immunitetu państwa, upatrywać można w braku jednolitych rozwiązań legislacyjnych w skali międzynarodowej i regulacjach krajowych. Na podstawie najnowszych tendencji rozwojowych w dziedzinie uregulowania immunitetu państwa, można wyodrębnić w tym zakresie trzy grupy państw. Pierwszą stanowią państwa, w których nie przyjęto wewnętrznych unormowań w dziedzinie immunitetu (Polska, Niemcy, Szwajcaria, Austria, Holandia, Hiszpania, Włochy, Szwecja), drugą państwa, w których przyjęto odrębne regulacje ustawowe w tej dziedzinie (Stany Zjednoczone, Wielka Brytania, Kanada, Australia, Singapur, Pakistan), a trzecią grupę – państwa, w których nie przyjęto wprowadzić odrębnych regulacji ustawowych dotyczących immunitetu, ale kwestia ta została częściowo uregulowana przepisami ustawowymi (Rosja, Czechy, Węgry, Białoruś, Turcja)⁵.

Jak wskazuje Paweł Grzegorzczak, w nowszej judykaturze Sądu Najwyższego przyjmuje się, że wobec braku regulacji traktatowych, które miałyby charakter uniwersalny, a także ustawowych, za źródło immunitetu państwa w polskim porządku prawnym uznać można, na tle art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁶, powszechnie

² K. Weitz, *Jurysdykcja krajowa w postępowaniu cywilnym*, [w:] J. Jodłowski, Z. Resich, J. Lapiere, T. Misiuk-Jodłowska, K. Weitz (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009, s. 560.

³ Ibidem, s. 142 i nast.

⁴ M. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011, s. 443.

⁵ P. Grzegorzczak, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 136 i nast.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.

stosowany zwyczaj międzynarodowy. Oparcie immunitetu państwa na normie międzynarodowego prawa zwyczajowego znajduje potwierdzenie w poglądach judykatury i doktryny wielu państw, a także Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁷. Brak pozytywnego uregulowania immunitetu państwa w polskim ustawodawstwie należy traktować jako przyzwolenie ustawodawcy dla sięgania przez sąd do aktualnego w chwili orzekania międzynarodowego standardu tego przywileju⁸. Jak zauważa Michael Stürner, prawo międzynarodowe nie ma charakteru statycznego. Im bardziej praktyka państw (w tym też orzecznictwo) rozwija się w danym kierunku, tym łatwiej przyjmuje się, że wykształciło się w tym zakresie nowe prawo międzynarodowe zwyczajowe⁹.

Podstawy i zakres obowiązywania immunitetu państwa określa prawo międzynarodowe publiczne, lecz realizacja tego immunitetu następuje w postępowaniu cywilnym, w którym obowiązuje zasada *lex fori processualis*¹⁰.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Lechouritou a pojęcie sprawy cywilnej

Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 15 lutego 2007 r.¹¹ odniósł się do zakresu pojęcia „sprawy cywilnej” w myśl konwencji brukselskiej z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych¹². Trybunał rozważał, czy pojęcie to obejmuje także powództwo wniesione przez osoby fizyczne w umawiającym się państwie przeciwko innemu umawiającemu się państwu w przedmiocie naprawienia szkody poniesionej przez spadkobierców ofiar działań sił zbrojnych w ramach operacji wojennych na terenie pierwszego państwa. Podstawą roszczenia w postępowaniu przed sądem krajowym była masakra cywili dokonana w dniu 13 grudnia 1943 r. przez żołnierzy niemieckich sił zbrojnych na 676 mieszkańcach gminy Kalavrita w Grecji.

Sprawa trafiła przed oblicze Trybunału Sprawiedliwości, gdy Efeteio Patron¹³ zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym po tym, jak skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym odwołali się do konwencji brukselskiej, a w szczególności art. 5 pkt 3

⁷ Idem, *W kwestii immunitetu państwa obcego przed sądem krajowym*, „Radca Prawny”, nr 11, 2011, s. 81 i cyt. tam literatura i orzecznictwo.

⁸ Idem, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, op. cit., s. 644; J. Ciszewski, [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część czwarta. Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego. Część piąta. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, t. 5, Warszawa 2007, ss. 128-136.

⁹ M. Stürner, *Immunitet państwa w sprawach o odszkodowanie z tytułu zbrodni wojennych*, „Polski Proces Cywilny”, nr 3, 2011, 155.

¹⁰ K. Lubiński, *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny”, nr 3, 2012, s. 350.

¹¹ Wyrok TS z dn. 15 lutego 2007 r., C-292/05, *Lechouritou i in. przeciwko RFN*, Zb. Orz. 2007, ss. I-1519.

¹² Tekst jedn.: Dz. Urz. WE C 27 z 26 stycznia 1998 r., s. 1.

¹³ Sąd Apelacyjny w Patras.

i 4, który według nich uchylił immunitet państw we wszystkich przypadkach czynów niedozwolonych popełnionych na terytorium państwa sądu rozpoznającego sprawę.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli spory wynikające z wykonywania prerogatyw publicznych jednej ze stron sporu z uwagi na wykonywanie przez nią uprawnień wychodzących poza zakres powszechnych zasad prawnych są wyłączone z zakresu pojęcia ‘spraw cywilnych i handlowych’, to tym bardziej znajduje to zastosowanie w odniesieniu do powództwa o odszkodowanie, które ma swoje źródło w operacjach prowadzonych przez siły zbrojne. Znajduje to uzasadnienie w tym, że operacje te stanowią emanację suwerenności państwa, w szczególności dlatego, że decyzje o nich są podejmowane jednostronnie przez właściwe organy władzy publicznej, a ponadto są bezwzględnie wiążące i nierozzerwalnie związane z polityką zagraniczną i obroną państw. W tym zakresie kwestia zgodności z prawem aktów władztwa publicznego, które stanowią fundament takiego powództwa w postępowaniu przed sądem krajowym, dotyczy charakteru tych aktów, a nie dziedziny, do której należą. Ponieważ należy uznać, że dziedzina ta jako taka nie mieści się w zakresie stosowania konwencji, bezprawny charakter tych aktów nie może uzasadniać innej wykładni.

Jak zauważa Veronika Gärtner, wyrok jest niezadowolający dla skarżących, potomków ofiar okrutnej masakry, które posiadają moralną, polityczną i prawną podstawę do żądania odszkodowania. Jednakże, jak wyjaśnił Trybunał Sprawiedliwości, konwencja brukselska jest instrumentem ułatwiającym wzajemne uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych na wspólnotowym rynku wewnętrznym. Natomiast nie jest ona właściwym instrumentem dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, których podstawą są czyny popełniane przez siły zbrojne w czasie wojny. Konsekwencje wojny i okupacji mogą być rozpatrywane tylko na poziomie prawa publicznego, a nie prawa prywatnego¹⁴.

W podobnym tonie wypowiadał się Trybunał Sprawiedliwości we wcześniejszych orzeczeniach, gdzie utrwalone zostało już stanowisko, że sprawa nie ma charakteru cywilnego wtedy, gdy dotyczy sporu prowadzonego w związku z wykonywaniem uprawnień władczych, co ma znaczenie, gdy po jednej ze stron występuje podmiot prywatny, a po drugiej organ władzy publicznej lub inny podmiot mogący korzystać z tego rodzaju uprawnień¹⁵.

Jak zauważa Piotr Lewandowski, wykładni w sprawie *Lechouritou* przeciwstawia się tendencja określana jako *tort exception*, zgodnie z którą wyłącza się immunitet jurysdykcyjny w sprawach o roszczenia z czynów niedozwolonych popełnionych w państwie *forum*. Mimo że mogą one być związane z aktami władczymi, to jednak uznaje się, że organy państwa, na którego obszarze doszło do deliktów, powinny mieć,

¹⁴ V. Gärtner, *The Brussels Convention and Reparations – Remarks on the Judgment of the European Court of Justice in Lechouritou and others v. the State of the Federal Republic of Germany*, “German Law Journal”, Vol. 08 No. 04, 2007, s. 442.

¹⁵ Por. P. Grzegorzczak, P. Rylski, K. Weitz, *Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z zakresu europejskiego prawa procesowego cywilnego (2003–2008)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, nr 3, 2009, ss. 754–755 i cyt. tam orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

z racji sprawowanego zwierzchnictwa terytorialnego, możliwość oceny skutków takich zdarzeń, również w kontekście odszkodowawczym¹⁶.

Stanowisko włoskiego Sądu Kasacyjnego w kwestii dopuszczalności wytoczenia powództwa w sprawie o odszkodowanie za deportację i przymusową pracę w czasie wojny

Przykład sprawy włoskiego obywatela Luigiego Ferriniego ukazuje odmienne podejście w kwestii dotyczącej immunitetu państwa. Powód wniósł do sądu w Arezzo powództwo przeciwko Republice Federalnej Niemiec, domagając się zasądzenia na jego rzecz odszkodowania za straty fizyczne i moralne w związku z aresztowaniem przez niemieckie oddziały w dniu 4 sierpnia 1944 r., deportacją na tereny niemieckie i zmuszeniem do pracy przymusowej. Zarówno sąd I instancji, jak i sąd apelacyjny oddaliły powództwo, powołując się na brak jurysdykcji, gdyż państwo niemieckie działało w zakresie sprawowanej władzy suwerennej i korzystało z immunitetu. Poglądu tego nie zaakceptował Sąd Kasacyjny w wyroku z 11 marca 2004 r.¹⁷ Zdaniem sądu, operacje wojskowe podejmowane przez państwa stanowią przejaw suwerennej władzy i zasadniczo podlegają immunitetowi. Jednakże immunitet ten wygasa z chwilą, gdy w trakcie takich działań popełnione zostaje przestępstwo wojenne. Sąd orzekł, że powód ma prawo do żądania odszkodowania przed sądem za czyny popełnione przez Trzecią Rzeszę, które stanowiły złamanie imperatywnych norm prawa międzynarodowego (*ius cogens*).

Wyrok w sprawie *Ferrini*, pomimo tego, że został przyjęty przez część doktryny jako kontrowersyjny¹⁸, odegrał istotną rolę w ukształtowaniu nowej linii orzeczniczej w postępowaniu, zarówno przed włoskimi sądami obu instancji, jak i Sądem Kasacyjnym¹⁹. Do 2008 r., zgodnie z wykładnią dokonaną w tej sprawie, do sądów włoskich skierowano około 250 powództw odszkodowawczych przeciwko państwu niemieckiemu wynikających ze zdarzeń zaistniałych po przystąpieniu Włoch do sił alianckich i wypowiedzeniu Niemcom wojny w 1943 r.²⁰

Skutkiem powyższych orzeczeń było zainicjowanie 23 grudnia 2008 r. przez Republikę Federalną Niemiec postępowania przed Międzynarodowym Trybunałem Sprawiedliwości przeciwko Republice Włoskiej. W skardze państwo niemieckie żądało, aby Trybunał uznał, że Włochy naruszyły przysługujący krajowi immunitet jurysdykcyjny m.in. przez dopuszczenie do zainicjowania przeciwko Niemcom postępowań

¹⁶ P. Lewandowski, *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 października 2010 r.*, „Państwo i Prawo”, nr 10, 2011, s. 133.

¹⁷ Corte di Cassazione, sentenza 11 marzo 2004, Diritto e Giustizia 16.03.04, no. 5044/2004.

¹⁸ P. De Sena, F. De Vittore, *State Immunity and Human Rights: The Italian Supreme Court Decision on the Ferrini Case*, „The European Journal of International Law”, Vol. 16, No. 1, 2005, s. 90.

¹⁹ E. Scisco, *Italian Judges' Point of View on Foreign States' Immunity*, „Vanderbilt Journal of Transnational Law”, Vol. 44:1201, 2011, ss. 1207-1208.

²⁰ M. Menkes, *Immunitety państwa – orzeczenie MTS w sprawie Ferrini*, „Studia Prawnicze”, nr 2, 2012, s. 34.

cywilnych, w których treść żądania oparta była na zarzucie naruszenia przez Trzecią Rzeszę w czasie wojny, w okresie między wrześniem 1943 r. a majem 1945 r. międzynarodowego prawa humanitarnego²¹. W oczekiwaniu na wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości Republika Włoska przyjęła ustawę nr 98/2010 z dnia 23 czerwca 2010 r.²² zawierającą pilne przepisy dotyczące immunitetu państw obcych przed sądami włoskimi oraz wyłaniania organizacji reprezentujących Włochów za granicą, którą to ustawą zawieszono wykonanie orzeczeń zasądzających wydanych w odniesieniu do Republiki Federalnej Niemiec, a środek ten miał wygasnąć z chwilą publikacji wyroku Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości.

Trybunał w orzeczeniu z dnia 3 lutego 2012 r. stwierdził m.in., że Republika Włoska naruszyła immunitet jurysdykcyjny Republiki Federalnej Niemiec poprzez rozpatrywanie spraw o odszkodowanie za przestępstwa wojenne z lat 1943–1945²³. Uznał on, że akty sił zbrojnych i innych organów państwowych, które były przedmiotem postępowania we włoskich sądach, stanowiły *acta iure imperii*. Należy podkreślić, że terminów: *iure imperii* i *iure gestionis* nie należy oceniać w odniesieniu do tego, czy czyny te są zgodne z prawem, lecz w odniesieniu do norm związanych z wykonywaniem władzy suwerennej (*ius imperii*) i norm dotyczących niepublicznej działalności państwa, zwłaszcza w zakresie prawa prywatnego czy działalności gospodarczej (*ius gestionis*). Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym m.in. przez Organizację Narodów Zjednoczonych, immunitet państwa ma zastosowanie do *acta iure imperii* i obejmuje również czyny niedozwolone będące następstwem działań wojennych na terytorium państwa *forum*.

Wartym wskazania jest również fakt, że w podobnym tonie co sądy włoskie wywoływały się także sądy greckie. Areios Pagos²⁴ w wyroku z 5 maja 2000 r., w sprawie dotyczącej masakry, jakiej w czerwcu 1944 r. dopuściły się oddziały SS w Distomo, mordując jej 218 mieszkańców, z powództwa potomków ofiar pacyfikacji, przychylił się do poglądu sądu I instancji w Levadii, zgodnie z którym Niemcom w tego rodzaju sytuacji nie przysługiwało uprawnienie do powoływania się na immunitet jurysdykcyjny. Z kolei w postępowaniu, które toczyło się przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawie Kalogeropoulou i inni przeciwko Grecji i Niemcom, na skutek skargi związanej z odmową egzekucji orzeczenia wydanego w sprawie Distomo z majątku państwa niemieckiego położonego na terytorium Grecji, Trybunał w wyroku z 12 grudnia 2002 r. potwierdził wcześniejszą linię orzecniczą, rozszerzając zakres możliwości powołania się na immunitet jurysdykcyjny o przypadek, w którym naruszenie *ius cogens* nastąpiło również na terytorium państwa, w którym roszczenie jest dochodzone, a nie tylko poza jego granicami²⁵.

²¹ S. Janczarek, *Immunitet jurysdykcyjny państwa a bezwzględnie obowiązujące normy prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, nr 12, 2009, ss. 57-58.

²² GURI no. 147, 26 giugno 2010.

²³ 3 February 2012, General List No. 143.

²⁴ Grecki Sąd Najwyższy.

²⁵ Szerzej: S. Janczarek, op. cit., ss. 65-66; A. Gattini, *To what extent are state immunity and non-justiciability major hurdles to individuals' claims for war damages?*, „Journal of International Criminal Justice”, 1/2003, s. 348 i nast.

Zakres immunitetu państwa na tle postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2010 r.

Problematyka immunitetu państw obcych w postępowaniu przed sądami krajowymi jest nierozzerwalnie związana z kwestią dostępu do sądu oraz ochroną praw człowieka. Zagadnieniem budzącym wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie jest kwestia zakresu tego immunitetu, zwłaszcza w odniesieniu do spraw o roszczenia z objętych działaniami zbrojnymi czynów niedozwolonych popełnionych na terytorium państwa sądu orzekającego, które były wynikiem naruszenia praw człowieka.

W odniesieniu do zasygnalizowanego problemu konieczna jest próba omówienia i ustosunkowania się do postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 29 października 2010 r.²⁶, oddalającego skargę kasacyjną w sprawie Winicjusza N. przeciwko Republice Federalnej Niemiec, w którym Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że państwu niemieckiemu przysługuje immunitet jurysdykcyjny w sprawach o roszczenia z czynów niedozwolonych popełnionych przez niemieckie siły zbrojne podczas drugiej wojny światowej na terenie Polski.

Winicjusz N. w pozwie z dnia 29 października 2007 r. skierowanym przeciwko Republice Federalnej Niemiec wniósł o zasądzenie na jego rzecz od strony pozwanej kwoty 1 mln zł tytułem zadośćuczynienia za krzywdę doznaną podczas pacyfikacji (2 lutego 1944 r.) przez niemieckie siły zbrojne w czasie drugiej wojny światowej w miejscowości Szczecyn. W pozwie powód wskazał, że wówczas, jako sześciolatnie dziecko, doznał w następstwie akcji niemieckich sił zbrojnych licznych, rozległych poparzeń głowy, klatki piersiowej oraz obu rąk, ze skutkami, których dotkliwe konsekwencje ciągle się ujawniają. Pozew został odrzucony postanowieniem Sądu Okręgowego z dnia 8 listopada 2007 r. ze względu na brak w sprawie jurysdykcji krajowej. Za podstawę oceny jurysdykcji krajowej Sąd Okręgowy uznał Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych²⁷, wskazując, że sprawa ta nie jest sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 ust. 1 rozporządzenia nr 44/01.

Termin „sprawa cywilna” jest rozmaicie definiowany w poszczególnych państwach członkowskich. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stoi na stanowisku, że o uznaniu sprawy za cywilną decyduje charakter stosunku prawnego będącego podstawą sporu²⁸.

W omawianym postanowieniu Sąd Najwyższy podkreślił, że immunitet jurysdykcyjny państw obcych jest wyrazem poszanowania suwerenności państw i zmierza do utrzymania między państwami przyjaznych stosunków. U jego podstaw leży zasada równości państw (*par in parem non habet imperium*), a jego źródłem jest przyjęty

²⁶ IV CSK 465/09, OSNC 2011, nr 2, poz. 22.

²⁷ Dz. Urz. UE L 2001 nr 12, s. 1.

²⁸ Wyrok TS z dn. 21 kwietnia 1993 r. w sprawie Volker Sonntag przeciwko Hans Weidman, Elizabeth Weidman i Stefan Weidman, Zb. Orz. 1993, ss. I-1963.

zwyczaj międzynarodowy. Współcześnie uznaje się podział spraw na *acta iure imperia* (władcza działalność państwa) i *acta iure gestionis* (działalność państwa na płaszczyźnie gospodarczej i cywilnoprawnej). Immunitet jurysdykcyjny przysługuje przed sądami państw obcych w zakresie pierwszej kategorii spraw²⁹.

W ocenie Sądu Najwyższego specyfika konfliktów wojennych sprawia, że przysługiwanie państwu immunitetu jurysdykcyjnego wydaje się najbardziej uzasadnione właśnie w odniesieniu do spraw wynikłych ze zdarzeń objętych tymi konfliktami. Wykluczenie rozstrzygania sporów o te roszczenia przez sądy ma zapobiegać temu, by harmonizacja wzajemnych stosunków między państwami po zakończeniu wojny nie napotykała przeszkód wskutek wytaczania wielu spraw o te roszczenia. Jak słusznie zauważono, sprawy te mogłyby stać się bowiem swoistego rodzaju czynnikiem wywołującym i podtrzymującym spory polityczne, nie zaś prowadzącym do zaspokojenia dochodzonych roszczeń.

Autorzy podzielają zatem stanowisko Sądu Najwyższego w kwestii niewyłączenia spod immunitetu państwa spraw o roszczenia z objętych działaniami zbrojnymi czynów niedozwolonych popełnionych na terytorium państwa sądu orzekającego, które były wynikiem naruszenia praw człowieka, w braku dostatecznych podstaw do możliwości stwierdzenia tego wyjątku. Choć podkreślić należy, że krwawa pacyfikacja Szczecyna stanowiła niewątpliwie pogwałcenie podstawowych praw człowieka. Jak słusznie zauważa w omawianym postanowieniu Sąd Najwyższy, o roszczeniach majątkowych wynikłych ze zdarzeń wojennych tradycyjnie rozstrzyga się w traktatach międzynarodowych, które całościowo rozwiązują następstwa konfliktu wojennego. Ze względu na specyfikę konfliktów wojennych ten sposób dochodzenia roszczeń wydaje się najwłaściwszy.

Pamiętać także należy o alternatywnej drodze ochrony swych praw oraz wykorzystaniu właściwych środków prawnych, jak możliwość wytoczenia powództwa przed sądami państwa, które dopuściło się naruszeń w płaszczyźnie praw człowieka³⁰. W płaszczyźnie roszczeń odszkodowawczych warunkiem możliwości ich dochodzenia w prawie międzynarodowym jest uprzednie wykorzystanie drogi wewnętrznej.

W aprobowanej glosie³¹ do omawianego orzeczenia Sądu Najwyższego, Władysław Czapliński podkreśla, że słuszne jest stanowisko Sądu Najwyższego w odniesieniu do charakteru działań Republiki Federalnej Niemiec (działania władcze), wykluczające uchylenie immunitetu, odwołując się do konwencji bazylejskiej i nowojorskiej. Autor zwraca uwagę, że roszczenia wynikające z działań wojennych mają charakter publicznoprawny i regulowane są porozumieniami stron konfliktu zbrojnego³².

²⁹ Postanowienie SN z dn. 13 marca 2008 r., III CSK 293/07, OSNT-ZD 2009, nr B, poz. 33.

³⁰ Wyrok ETPC z dn. 18 lutego 2009 r. w sprawie *Waite i Kennedy v. Republika Federalna Niemiec*, nr skargi 26083/94.

³¹ W. Czapliński, *glosa do postanowienia SN z dn. 29.10.2010 r.*, OSP 2011, nr 7-8, s. 573.

³² Idem, *Pojęcie reparacji wojennych w prawie międzynarodowym. Reparacje po drugiej wojnie światowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2005, s. 66.

Podsumowanie

Zagadnienie zakresu immunitetu państwa w sprawach cywilnych, w tym również w sprawach związanych z reparacjami po drugiej wojnie światowej, nie jest jednolicie ujmowane w doktrynie i judykaturze, jak również na gruncie legislacyjnym.

Stanowisko Trybunału Sprawiedliwości w kwestii dopuszczalności wytoczenia powództwa o odszkodowanie z tytułu szkód wyrządzonych przez państwo w trakcie wojny, na podstawie przepisów konwencji brukselskiej, zostało wyrażone w orzeczeniu wydanym w sprawie *Lechouritou*. W ocenie Trybunału powództwo to nie wchodzi w zakres pojęciowy sprawy cywilnej na gruncie konwencji brukselskiej. W związku z tym państwu – stronie pozwanej – przysługuje immunitet jurysdykcyjny i nie można wytoczyć ani prowadzić przeciwko niemu sprawy sądowej w tym zakresie. W celu zapewnienia jedności wewnętrznej polityki unijna z tego punktu widzenia jest niezwykle istotna. Należałoby postulować o większe zaangażowanie instytucji unijnych w ramach prowadzonej przez siebie polityki poprzez dostępne mechanizmy prawno-sądowe. *Prima facie*, zdaje się, że konieczne jest odniesienie się Trybunału do kwestii dopuszczalności wytoczenia powództw przeciwko państwu członkowskiemu w sprawach o odszkodowanie za zbrodnie wojenne, tak jak uczynił to w wyroku zapadłym 17 lipca 2012 r.³³, gdzie orzekł, że państwo obce nie może zasłaniać się immunitetem przed powództwem z zakresu prawa pracy wytoczonym przez pracownika ambasady tego państwa, o ile obowiązki pracownika nie obejmowały wykonywania władzy publicznej.

W odwrotnym tonie wypowiedziała się wielokrotnie judykatura włoska, umożliwiając dochodzenie roszczeń ofiarom drugiej wojny światowej przeciwko państwu niemieckiemu i zasądzając na ich rzecz odszkodowania. Sąd Kasacyjny wytworzył nową linię orzeczniczą, stwierdzając, że państwu łamiącemu normy *ius cogens* nie przysługuje immunitet jurysdykcyjny w sprawach dotyczących łamaniu tych norm. Jednakże Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości nie potwierdził włoskiej linii orzeczniczej i stwierdził, że państwu niemieckiemu, pozywanemu przez obywateli włoskich, immunitet w tych sprawach przysługuje.

W postanowieniu z dnia 29 października 2010 r. Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że państwu niemieckiemu przysługuje immunitet jurysdykcyjny w sprawach o roszczenia z czynów niedozwolonych popełnionych przez niemieckie siły zbrojne podczas drugiej wojny światowej na terenie Polski. Specyfika konfliktów wojennych sprawia, że przyśługiwanie państwom immunitetu jurysdykcyjnego wydaje się najbardziej uzasadnione właśnie w odniesieniu do spraw wynikłych ze zdarzeń objętych tymi konfliktami.

Praktyka państw w tej kwestii nie jest jednolita. *De lege lata* powszechnie przyjmuje się, że immunitet państwa nie jest już przywilejem absolutnym. Współcześnie uznaje się bowiem podział spraw na *acta iure imperia* oraz *acta iure gestionis*, a immunitet jurysdykcyjny przysługuje przed sądami państw obcych w zakresie pierwszej kategorii spraw.

³³ Wyrok TS z dn. 17 lipca 2012 r., Sprawa C-154/11 Ahmed Mahamdia przeciwko Algierskiej Republice Ludowo-Demokratycznej, Dz.U. UE.C.2012.295.11/1.

Problematyki immunitetu państwa nie powinno ujmować się tylko w znaczeniu *sensu stricto*, bowiem obejmuje on nie tylko wymiar legislacyjny, ale i w pewnych aspektach – polityczny, bowiem zachowanie poprawnych stosunków zagranicznych stanowi współcześnie wyzwanie dla organizacji i instytucji międzynarodowych.

Literatura

Najważniejsze dokumenty:

- Konwencja brukselska z dnia 27 września 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. WE C 27 z 26 stycznia 1998 r.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz. Urz. UE L 2001 nr 12.
- Ustawa nr 98/2010 z dnia 23 czerwca 2010 r., GURI no. 147, 26 giugno 2010.

Druki zwarte:

- Ereciński T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz. Część czwarta. Przepisy z zakresu międzynarodowego postępowania cywilnego. Część piąta. Sąd polubowny (arbitrażowy)*, t. 5, Warszawa 2007.
- Grzegorzczak P., *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010.
- Jodłowski J., Resich Z., Lapierre J., Misiuk-Jodłowska T., Weitz K., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2009.
- Shaw M., *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2011.
- Sutor J., *Immunitet państwa*, Warszawa 2011.
- Weitz K., *Jurysdykcja krajowa w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2005.

Najważniejsze artykuły:

- Czapliński W., *Glosa do postanowienia SN z dn. 29.10.2010 r.*, OSP 2011, nr 7-8.
- Czapliński W., *Pojęcie reparacji wojennych w prawie międzynarodowym. Reparacje po drugiej wojnie światowej*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 1, 2005.
- De Sena P., De Vittore F., *State Immunity and Human Rights: The Italian Supreme Court Decision on the Ferrini Case*, “The European Journal of International Law”, Vol. 16 No. 1, 2005.
- Gärtner V., *The Brussels Convention and Reparations – Remarks on the Judgment of the European Court of Justice in Lechouritou and others v. the State of the Federal Republic of Germany*, “German Law Journal”, Vol. 08 No. 04, 2007.
- Gattini A., *To what extent are state immunity and non-justiciability major hurdles to individuals' claims for war damages?*, “Journal of International Criminal Justice”, 1/2003.
- Grzegorzczak P., *W kwestii immunitetu państwa obcego przed sądem krajowym*, „Radca Prawny”, nr 2, 2011.
- Grzegorzczak P., Rylski P., Weitz K., *Przegląd orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z zakresu europejskiego prawa procesowego cywilnego (2003–2008)*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, nr 3, 2009.
- Janczarek S., *Immunitet jurysdykcyjny państwa a bezwzględnie obowiązujące normy prawa międzynarodowego*, „Państwo i Prawo”, nr 12, 2009.
- Lewandowski P., *Glosa do postanowienia SN z dnia 29 października 2010 r.*, „Państwo i Prawo”, nr 10, 2011.

- Lubiński K., *Immunitet państwa w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny”, nr 3, 2012.
- Menkes M., *Immunitety państwa – orzeczenie MTS w sprawie Ferrini*, „Studia Prawnicze”, nr 2, 2012.
- Scisco E., *Italian Judges’ Point of View on Foreign States’ Immunity*, “Vanderbilt Journal of Transnational Law”, Vol. 44:1201, 2011.
- Stürner M., *Immunitet państwa w sprawach o odszkodowanie z tytułu zbrodni wojennych*, „Polski Proces Cywilny”, nr 3, 2011.

MICHAŁ SKRZEK

KOLEGIUM GOSPODARKI ŚWIATOWEJ,
SZKOŁA GŁÓWNA HANDLOWA

Relacje Unia Europejska – Chiny w czasach kryzysu

Streszczenie: W obliczu stale wzrastającej pozycji globalnej Chin oraz niepewnej przyszłości Europy w kontekście globalnego kryzysu ekonomicznego, jednym z najważniejszych zagadnień jest kształtująca się pozycja Unii Europejskiej na scenie międzynarodowej. W niniejszym opracowaniu autor postara się odpowiedzieć na pytanie: jak kryzys wpłynął na zmianę we wzajemnym postrzeganiu się obu aktorów, a także – jak obie strony wykorzystują wzajemne kontakty dla przezwyciężenia kryzysu?

Wstęp

Wraz z upadkiem amerykańskiego banku inwestycyjnego Lehmann Brothers we wrześniu 2008 r., zapoczątkowany został proces destabilizacji światowych rynków finansowych, który już po kilku dniach dotknął także Europę. Wirus kryzysu z początku objął sektor bankowy państw Beneluksu¹, szybko rozprzestrzeniając się dalej na sektor finansów publicznych oraz inne sektory gospodarek państw europejskich. Trwają spory, czy najtrudniejsze chwile globalnego kryzysu ekonomicznego już minęły, czy wręcz przeciwnie – jeszcze nastąpią.

Kryzys gospodarczy odbija mocne piętno na globalnej pozycji politycznej, jak i gospodarczej Unii Europejskiej (UE). Jak dotąd, kryzys wpłynął na zmiany rządów w 12 państwach², a także na największe spowolnienie gospodarcze na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat. Skurczenie się gospodarki o -4,4% PKB w najbardziej kryzysowym 2009 r. unaocznilo całemu światu strukturalne słabości Unii Europejskiej. Część z tych ułomności wynikała ze świadomego rozluźnienia dyscypliny finansów publicznych, która doprowadziła do dramatycznego wzrostu długu publicznego,

¹ C. Dougherty, N. Schwartz, F. Norris, *Financial Crises Spread in Europe*, [Online], dostępne: <http://www.nytimes.com/2008/10/06/business/06markets.html?pagewanted=all>, 27.06.2012.

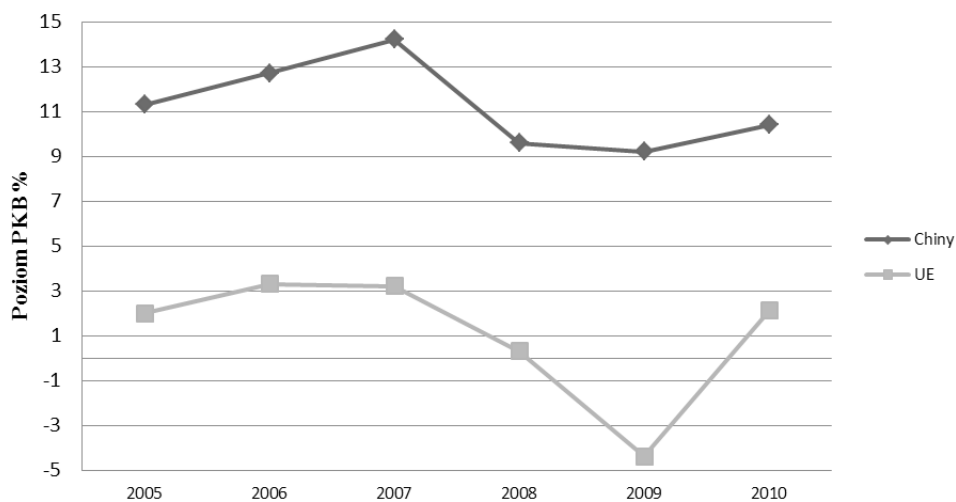
² Od momentu przeniesienia kryzysu do Europy 28 września 2008 r., w Unii Europejskiej miało miejsce 13 aktów wyborczych lub rekonstrukcji gabinetów, w ramach których retoryka kryzysowa odgrywała znaczące miejsce: Grecja (2009), Węgry (2010), Holandia (2010), Belgia (2010), Hiszpania (2011), Włochy (2011), Irlandia (2011), Portugalia (2011), Dania (2011), Słowenia (2011), Finlandia (2011), Francja (2012) i ponownie Grecja (2012).

a także z braku mechanizmów nadzoru makroekonomicznego nad budżetami narodowymi oraz braku skoordynowanej polityki fiskalnej, przy jednoczesnym posiadaniu wspólnej waluty – co zostało potwierdzone także przez jednego z jej głównych pomysłodawców, Jacques’a Delorsa³.

Kryzys znalazł swoje ujście także w Chinach, których tempo wzrostu spadło do poziomu około 9%, co stoi w jawnym kontraście do sytuacji w UE. Niemniej jednak spadek importu towarów do Europy spowodował znaczące zmiany założeń chińskiej polityki gospodarczej, co znalazło odzworowanie w kolejnym XII planie pięcioletnim na lata 2011–2016.

Gorączkowe poszukiwanie strategii wyjścia z kryzysu spowodowało zapoczątkowanie serii reform w Unii Europejskiej, które wprowadzane są z nieznaną do tej pory w UE dynamiką. Oprócz szeregu działań związanych z wdrażaniem coraz to nowych rozwiązań w zakresie zmian strukturalnych, coraz częściej słychać głosy europejskich polityków⁴ co do poprawy efektywności istniejących relacji handlowych, szczególnie z takimi partnerami jak Chiny. Duży napływ kapitału inwestycyjnego do Europy istotnie mógłby pomóc w unijnym powrocie na ścieżkę ponownego wzrostu.

Wykres 1. Zmiana PKB w Chinach i Unii Europejskiej w latach 2005–2010 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostatu oraz China NBS Quarterly Data.

Chiny, które konsekwentnie notują średni wzrost gospodarczy na poziomie 11,2%⁵ (za lata 2006–2010) oraz stopniowo budują ogromne rezerwy walutowe, sięgające 1/3 ogólnych rezerw światowych, stają się dla Europy pożądanym partnerem.

³ J. Coleman, *Eurozone was flawed from the start, says Jacques Delors*, [Online], dostępne: <http://www.guardian.co.uk/business/2011/dec/03/eurozone-flawed-start-jacques-delors>, 23.06.2012.

⁴ K. de Gucht, *EU-China Investment: A Partnership of Equals*, [Online], dostępne: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/421&type=HTML>, 23.06.2012.

⁵ W. Jiabao, Report on the Work of the Government delivered at the Fourth Session of the Eleventh National People's Congress, 5 March 2011, s. 10.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest analizie jednego z najważniejszych aspektów obecności Unii Europejskiej w systemie globalnych zależności – mianowicie bilateralnych relacji między Unią Europejską a Chińską Republiką Ludową w czasie kryzysu. Wraz z dynamicznie rosnącą pozycją Chin w świecie to w głównej mierze od tej relacji zależy funkcjonowanie i przyszłość UE. Ramy czasowe opracowania obejmują moment przeniesienia kryzysu do Europy, a kończą się na najnowszych wydarzeniach sięgających kwietnia 2012 r. Autor postara się odpowiedzieć na pytanie: jak kryzys wpłynął na zmianę we wzajemnym postrzeganiu się obu aktorów, a także jak obie strony wykorzystują wzajemne kontakty dla przezwyciężenia kryzysu?

W opracowaniu wykorzystane zostały przede wszystkim oficjalne dokumenty Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, obejmujące oficjalne przemówienia, dokumenty strategiczne, raporty, sprawozdania, stenogramy. Przeanalizowane zostały także nieliczne, dostępne w języku angielskim, dokumenty rządowe Chińskiej Republiki Ludowej. Z uwagi na bardzo aktualną tematykę poruszaną w opracowaniu, autor korzystał z najnowszych artykułów prasowych i naukowych. Istotny wkład w opracowanie miały także analizy i opracowania stworzone przez wiodące europejskie i międzynarodowe think tanki, takie jak European Council on Foreign Relations (ECFR), Bruegel, Asia Society czy też firmy doradcze (Rhodium Group). Uzupełnieniem opracowania są dane statystyczne pochodzące z Eurostatu, Banku Światowego czy też Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Przegląd wzajemnych relacji

Od momentu nawiązania relacji dyplomatycznych pomiędzy Wspólnotami Europejskimi a Chińską Republiką Ludową 4 maja 1975 r., pomimo względnej słabości ekonomicznej Chin, kwestia kontaktów gospodarczych postawiona była wysoko na agendzie rozmów⁶. Okres od nawiązania wzajemnych relacji dyplomatycznych w 1975 r. do wydarzeń na placu Tiananmen 4 czerwca 1989 r. był okresem budowania formalnych podstaw pod wzajemne relacje. Szereg porozumień, w tym Układ o wzajemnym handlu, Porozumienie o handlu tekstyliami (1979 r.) czy Porozumienie o współpracy gospodarczej i handlu (1985 r.), wpisywały się w pakiet reform zapoczątkowanych przez Deng Xiaopinga. W ramach rozwijającego się dialogu politycznego doprowadzono do otwarcia Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Pekinie w 1988 r. Jednakże Europa Zachodnia nie mogła zbagatelizować wydarzeń na placu Tiananmen w 1989 r., co skutkowało pogorszeniem kontaktów, zamrożeniem relacji politycznych z ChRL oraz wprowadzeniem embarga na handel wybranymi towarami, w tym bronią. Po znaczących przemianach w Europie, upadku komunizmu, zjednoczeniu Niemiec oraz unijnych zmianach traktatowych, wzajemne relacje UE i Chin zostały ustalone na nowo – jakkolwiek embargo na handel bronią zostało utrzymane po dziś dzień.

W 1994 r., w obliczu wzrastającej pozycji regionu Azji na globalnej scenie, Komisja Europejska zaproponowała pierwszą w historii UE, wspólną strategię skierowa-

⁶ Speech by Sir Christopher Soames, Vice-president of the European Commission, during a European Parliament debate on China: Strasbourg, 18 June 1975.

ną do 26 państw regionu. W dokumencie *Towards a New Asia Strategy* [COM (94) 314], Komisja Europejska zarysowała generalne cele, jakie powinny być realizowane w regionie: (a) zwiększenie gospodarczej obecności Unii, (b) wzmacnianie stabilności w regionie Azji poprzez promocję współpracy międzynarodowej i wzajemne zrozumienie, (c) rozwój i konsolidacja demokracji i rządów prawa, z poszanowaniem dla praw człowieka i podstawowych wolności⁷. W tę generalną strategię, która dość precyzyjnie opisywała narzędzia dochodzenia do celów, rok później wpisana została strategia – *A Long-term Policy for China – Europe Relations* [COM (1995) 279]. W dokumencie podkreślano znaczenie wzajemnych relacji dla (a) pełnego zintegrowania Chin ze wspólnotą międzynarodową, (b) przyspieszenia reform wewnętrznych w Chinach – w tym wzmacniania społeczeństwa obywatelskiego i poszanowania dla praw człowieka, oraz (c) zintensyfikowania wzajemnych relacji. Co istotne, w dokumencie nadal podkreślano ofertę wsparcia Chin poprzez europejskie doświadczenia w zakresie przemian gospodarczych⁸. Dodatkowo w 1995 r., oprócz unijnej strategii dla Chin, nastąpiło także odprężenie w stosunkach dwustronnych. Większość sankcji nałożonych po wydarzeniach na placu Tiananmen została zniesionych. Dalsze zbliżanie obu regionów było w interesie zarówno Europy, jak i Azji. W tę potrzebę wpisała się inicjatywa premiera Singapuru⁹, który zaproponował, przy wsparciu prezydencji francuskiej, dodatkowe forum współpracy międzyregionalnej – *Asia-Europe Meeting* (ASEM). Początkowo ze strony azjatyckiej w forum uczestniczyło 10 państw (państwa ASEAN oraz Chiny, Japonia, Korea Południowa), natomiast z europejskiej, wszystkie 15 państw UE. Z czasem proces dialogu rozszerzył się na 46 państw oraz Komisję Europejską i Sekretariat ASEAN.

Rozszerzeniem unijnej strategii wobec Chin, wyłożonej w dokumencie *A Long-term Policy for China – Europe Relations*, był kolejny dokument, przyjęty przez Komisję Europejską już w 1998 r. – *Building a Comprehensive Partnership with China* [COM (1998) 181]. W kontekście kryzysu azjatyckiego, który ciężko doświadczył państwa Azji Południowo-Wschodniej, Unia Europejska postawiła wysoko na agendzie wsparcie dla akcesji Państwa Środka do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Istotne było ustabilizowanie sytuacji i odbudowa zaufania w regionie¹⁰ oraz dalsza integracja państwa z gospodarką światową. W opinii Komisji Europejskiej, rosnąca pozycja Chin w świecie powinna iść w parze z ich rosnącą odpowiedzialnością za sprawy globalne. Unia powinna wspierać wysiłki modernizacyjne, także poprzez zbudowanie wszechstronnego partnerstwa, na bazie szeregu wspólnych inicjatyw – poszanowania praw człowieka, wspierania reform społecznych, w tym dochodzenia do spójności społecznej czy niwelowania regionalnych różnic ekonomicznych.

⁷ European Commission, *Towards a New Asia Strategy*, COM (94) 314, Brussels, 13 June 1994.

⁸ European Commission, *A Long-term Policy for China – Europe Relations*, COM (1995) 279, Brussels, 5 June 1995, s. 8.

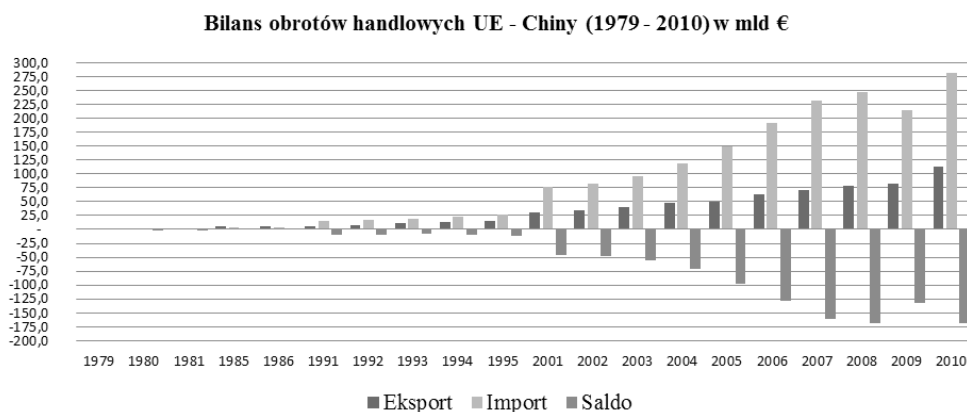
⁹ 30 października 1995 r., w ramach III Szczytu Gospodarczego Europa – Azja Wschodnia, premier Singapuru Goh Chok Tong, przy poparciu sprawującej prezydencję w Unii Europejskiej Francji, zaproponował zainicjowanie nowego, szerszego forum współpracy w ramach *Asia-Europe Meeting*.

¹⁰ European Commission, *Building a Comprehensive Partnership with China*, [COM (1998) 181], Brussels, 25 March 1998, s. 12.

Chiny w światowej gospodarce

Przełom stuleci przyniósł nowe podejście Chin do gospodarki globalnej oraz zacieśnienie dialogu politycznego z UE. Począwszy od 1998 r., liderzy polityczni spotykają się corocznie w ramach szczytów dwustronnych¹¹, które chińskie władze także zapoczątkowały z innymi liczącymi się aktorami globalnymi – USA, Japonią i Rosją. Zainicjowana w 1999 r. chińska strategia „Go global” zakładała zwiększenie zaangażowania przedsiębiorstw w gospodarkę światową, polepszenie jakości i wizerunku chińskich marek. Co więcej, 15 grudnia 2001 r. Chiny, jako 143 państwo, zostały przyjęte w poczet członków Światowej Organizacji Handlu. Akcesja do WTO wpłynęła na zwiększenie obrotów handlowych między Chinami a resztą świata, poprzez zniesienie szeregu ograniczeń taryfowych, jak i pozataryfowych¹². Należy zauważyć, że protokół akcesyjny Chin do WTO jest unikalny w swoim rodzaju – według zasady „zobowiązań WTO plus” i „praw WTO minus”¹³. W okresie od wejścia Chin do WTO w 2001 r. do końca okresów przejściowych w zakresie znoszenia taryf w 2005 r., praktycznie eksport urósł dwukrotnie (patrz wykres 1). Pomimo członkostwa w WTO, chiński rząd skutecznie utrzymał szereg barier wejścia firm europejskich na rynek wewnętrzny państwa, co skutkowało m.in. wzrostem deficytu handlowego UE z około 49 mld euro w 2000 r. do 168,8 mld euro w 2010 r. Kolejnym znaczącym następstwem obecności Chin w gospodarce światowej, a także domniemanych praktyk zaniżania kursu juana jest zgromadzenie przez Chiny około 1/3 światowych rezerw walutowych – sięgających według różnych wyliczeń od 3 do 3,6 bln USD.

Wykres 2. Bilans obrotów handlowych UE – Chiny w latach 1979–2010 (w mld €)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

¹¹ Ibidem, s. 5.

¹² T. Rumbaugh, N. Blancher, *China: International Trade and WTO Accession*, IMF Working Paper WP 04/36, March 2004, s. 8.

¹³ European Parliament, Directorate General for External Policies, *Study: EU – China Trade Relations*, INTA 2011, s. 8.

Nowa dekada – nowe relacje

Połowa pierwszej dekady XXI w. nadal charakteryzowała się zacieśnianiem współpracy i ożywionym dialogiem politycznym i gospodarczym, owocując m.in. podniesieniem wzajemnych stosunków do rangi strategicznego partnerstwa w 2003 r. Co ważne, po raz pierwszy w oficjalnym dokumencie¹⁴ władze chińskie zaprezentowały swoją strategię wobec UE, bazując w głównej mierze na wzajemnym poszanowaniu i równości, ale także podkreśleniu „One China Policy”, zniwelowaniu wszelkich barier handlowych, nadaniu statusu gospodarki wolnorynkowej czy zniesieniu embarga na handel bronią.

W komunikacie z października 2006 r. UE – Chiny: bliższe partnerstwo, większa odpowiedzialność, Komisja Europejska zidentyfikowała najważniejsze szanse i zagrożenia wynikające ze zmieniających się relacji. Jako szanse zaklasyfikowane zostały możliwości współpracy dwustronnej w zakresie przyjmowania coraz to nowych odpowiedzialnych zadań na arenie międzynarodowej, które mają na celu wzmocnienie wielostronnych relacji. Co więcej, dużą szansę stanowi wzajemne otwarcie rynków i zapewnienie warunków dla uczciwej konkurencji. Ta kwestia została także zidentyfikowana jako główne zagrożenie, które będzie swoistego rodzaju testem wzajemnych relacji¹⁵. Unia potwierdziła ofertę wsparcia dla wewnętrznych reform w Chinach. Ugruntowanie dialogu politycznego i zbliżenie Chin z gospodarką światową przyniosły także wolę podniesienia rangi relacji handlowych. Obowiązujące od 1985 r. Porozumienie w sprawie handlu i współpracy gospodarczej miało być zastąpione Porozumieniem o partnerstwie i współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), nad którym negocjacje zostały zainicjowane po IX Szczycie UE – Chiny w Helsinkach w 2006 r. Ambitne porozumienie, tworzące ramy pod przyszłą liberalizację wzajemnych relacji handlowych i inwestycyjnych nadal nie zostało skonstruowane. Przedłużające się negocjacje wynikają z kilku czynników¹⁶, do których można zaliczyć m.in. relatywną nowość tego typu porozumień w ramach chińskiej polityki zagranicznej, różne oczekiwania stron co do roli w gospodarce światowej czy też kwestię nadania Chinom statusu gospodarki wolnorynkowej.

Kryzys 2008 r.

Dokonując bilansu otwarcia wzajemnych relacji w momencie wybuchu kryzysu w Unii Europejskiej należy podkreślić, że Chiny od 2007 r. są drugim co do wielkości partnerem handlowym Unii. Podtrzymując pozycję w 2011 r., partycypowały w ogólnym bilansie handlowym UE w wysokości 13,3%, ustępując minimalnie Stanom

¹⁴ Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, *China's EU Policy Paper*, [Online], dostępne: <http://www.fmprc.gov.cn/eng/topics/ceupp/t27708.htm>, 23.06.2012.

¹⁵ Komisja Europejska, UE – Chiny: bliższe partnerstwo, większa odpowiedzialność, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM (2006) 631, 24 października 2006 r., ss. 2-3.

¹⁶ J. Zhang, *The EU – China Relationship Arriving at a Bottleneck – a Look at the Ongoing Negotiation of the PCA*, EU – China Observer, College of Europe, Issue 4, 2011, ss. 2-8.

Zjednoczonym – 13,9%¹⁷. Niestety, w ramach UE pozycje handlowe poszczególnych państw członkowskich nie są zrównoważone. Największym partnerem handlowym Chin w Unii są Niemcy, odpowiedzialne za około 50% eksportu oraz około 22% importu¹⁸. Przekłada się to także na znaczenie polityczne Niemiec oraz na rozwarstwienie interesów wewnątrz Unii, względem azjatyckiego partnera.

Kryzysowy rok 2008 przyniósł załamanie wzajemnych relacji politycznych i gospodarczych. Krwawo stłumione zamieszki w stolicy Tybetu – Lhasie stały się przyczyną szumnie głoszonego bojkotu ceremonii otwarcia Igrzysk Olimpijskich w Pekinie przez kilku przywódców UE. Ostra konfrontacja na linii Chin – Francja w sprawie spotkania Nicolasa Sarkozy’ego z Dalajlamą XIV, w konsekwencji skutkowało odwołaniem przez stronę chińską XI Szczytu UE – Chin, który miał mieć miejsce w Lyonie.

Dodatkowo duży spadek importu z Chin do UE, wynoszący blisko 14%, unaocznili gospodarcze zależności między partnerami. Jedną z lekcji, jaką chiński rząd wyciągnął z kryzysu, było odpowiednie dostosowanie do sytuacji międzynarodowej, poprzez rozpoznawanie możliwości rozwoju, stworzonych przez zmiany w sytuacji międzynarodowej. W przemówieniu podsumowującym XI Plan Pięcioletni (2006–2010), Premier Wen Jiabao podkreślił, że Chiny muszą odpowiednio wykorzystywać rynek wewnętrzny i międzynarodowy, równoważąc swój rozwój, dostosowując stopień otwartości na świat zewnętrzny¹⁹. Wyłożenie w tak jaskrawy sposób strategii, która już od dawna była w zakamuflowany sposób używana wobec partnerów handlowych, odnosiła swój negatywny skutek w Europie.

Dostosowywanie stopnia otwartości chińskiego rynku, a także zróżnicowanego zaangażowania finansowego w poszczególne państwa członkowskie UE, jest jedną z bardziej niebezpiecznych polityk stosowanych przez Chiny w czasie kryzysu. Z analiz wynika jasno, że w kontaktach z Chinami Unia traci na swoim liberalnym podejściu²⁰. Brak wspólnej i spójnej strategii handlowej wobec Chin jeszcze przed kryzysem unaocznili bardzo niebezpieczne podziały w Europie. Zgodnie z klasyfikacją dokonaną przez ECFR²¹, państwa członkowskie podzieliły się na podmioty, które zaczęły uwzględniać Chiny w strategii wyjścia z kryzysu („europejscy naśladowcy” – Belgia, Irlandia, Austria), państwa pragnące chińskich inwestycji („przyjaźni merkantyliści” – Grecja, Hiszpania, Węgry, Włochy), państwa postulujące wspólną politykę wobec Chin, ale próbujące zawierać kontrakty na własną rękę („ideologiczni entuzjaści wolnego handlu” – Wielka Brytania, Szwecja, Dania, Holandia), oraz państwa stawiające czoła chińskiej ekspansji („asertywni industrialisci” – Niemcy, Cze-

¹⁷ DG Trade, EU Bilateral Trade and Trade with the World – China, 21 March 2012.

¹⁸ Eurostat, *EU27 exports to China up by 21% and imports by 5% in the first ten months of 2011*, [Online], dostępne: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/6-13022012-AP/EN/6-13022012-AP-EN.PDF, 5.10.2012, s. 4.

¹⁹ W. Jiabao, op. cit., s. 10.

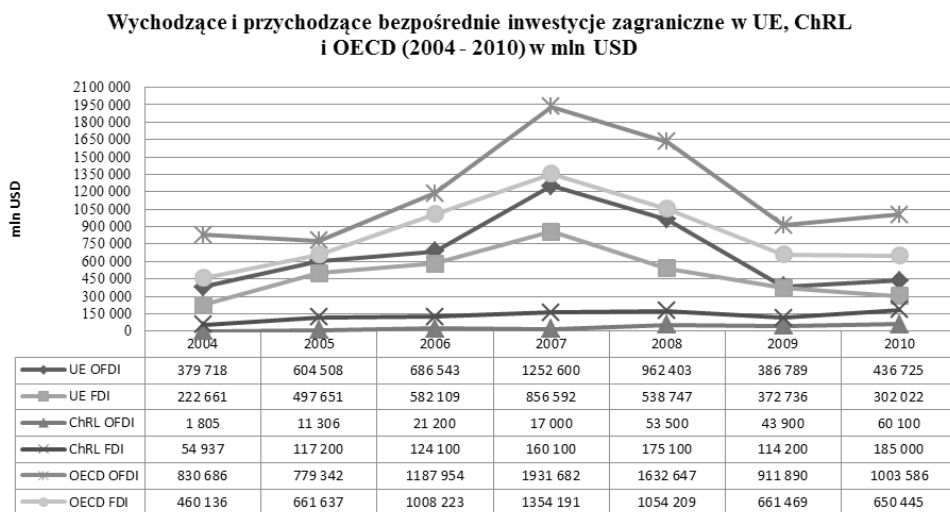
²⁰ J. Fox, F. Godement, *Policy Report: A Power Audit of EU – China Relations*, European Council on Foreign Relations, London, April 2009, ss. 47-49.

²¹ Ibidem, ss. 67-100.

chy, Polska). W toku kryzysu, stanowiska poszczególnych ewoluowały.

W efekcie postępujące kłopoty państw członkowskich, kolejne pakiety stymulujące, spadek rentowności obligacji państwowych rzutujący na wzrost długu publicznego i coraz większe problemy z jego bieżącą obsługą spowodowały, że jedność europejska względem azjatyckiego partnera została mocno zachwiana. Szereg doniesień medialnych wskazywał na wzmożoną aktywność inwestycyjną Państwa Środka w UE – przynoszącą m.in. wykup udziałów we włoskim domu mody Prada, dzierżawę portu kontenerowego w greckim Pireusie, wykup hiszpańskich obligacji 10-letnich, otwarcie linii kredytowej dla węgierskich firm o wartości 1 mld USD czy też ulokowanie oddziału Chińskiego Banku Rozwoju w Polsce, stanowiącego przyczółek pod przyszłe inwestycje w regionie.

Wykres 3. Wychodzące (OFDI) i przychodzące (FDI) bezpośrednie inwestycje zagraniczne w UE, ChRL, OECD w latach 2004–2010 w mln USD



Źródło: opracowanie własne na podstawie OECD Factbook 2011: Economic, Environmental and Social Statistics.

Zgodnie z wyliczeniami ekspertów, w perspektywie 2020 r., chińskie inwestycje bezpośrednie na świecie mogą sięgnąć 1-2 bln USD²². Jest to poziom łącznej wartości wychodzących inwestycji bezpośrednich z krajów OECD w 2007 r.

Jedność europejska była także systematycznie testowana poprzez kolejne wizyty premiera Chin w Europie, które były dość precyzyjnie dobierane do wydarzeń zachodzących w Europie. Już w styczniu 2009 r. Wen Jiabao odbył, jak to określiły chińskie media, „podróż zaufania”²³ do Europy, gdzie uczestniczył w Forum Ekonomicznym w Davos, a także odwiedził Berlin, Brukselę, Madryt i Londyn, sugestywnie omijając

²² T. Hanemann, D.H. Rosen, *China Invests in Europe*, Rhodium Group, June 2012, s. 5.

²³ Premier Wen's "Trip of Confidence" to Europe, [Online], dostępne: <http://www.chinaview.cn/wjb090127/index.htm>, 11.12.2012.

stolicę Francji. Jednym z owoców wizyty było „przełożenie”, pierwotnie odwołanego XI Szczytu UE – Chiny na połowę maja 2009 r.

Kolejne wizyty Wen Jiabao odbywały się systematycznie, każdego roku, obejmując kolejno państwa o istotnym znaczeniu dla rozwoju chińskiej obecności w Europie: Węgry, Wielką Brytanię, Niemcy (2011 r.) czy Niemcy, Szwecję i Polskę (2012 r.).

Opinie ekspertów na temat szans i zagrożeń wynikających z kryzysu dla Unii Europejskiej są podzielone. Największe obawy europejskich ekspertów dotyczą przede wszystkim rozłamywania europejskiej solidarności względem polityki Pekinu²⁴. Dowodzi temu przeprowadzone ponownie badanie ECFR na temat zmieniającego się stosunku państw członkowskich względem Chin po kryzysie. Komplementarne do badania sprzed kryzysu, badanie przeprowadzone w 2011 r. wykazało podział stanowisk w ramach UE na „sfrustrowanych wolnorynkowców” (np. Francja, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania) i „ubogich amatorów kontraktów” (np. Grecja, Hiszpania, Węgry, Włochy). Pierwszą grupę państw stanowią państwa relatywnie dobrze radzące sobie z kryzysem, które nawołują do wspólnej polityki wobec Chin, podczas gdy druga grupa państw, mających wyraźne kłopoty gospodarcze, szuka wsparcia także w kontaktach handlowych z azjatyckim partnerem.

W Brukseli unijni urzędnicy przekonani są o potrzebie wypracowania wspólnego podejścia względem Pekinu. Wyrażane jest to m.in. poprzez działania Parlamentu Europejskiego, który w swoim sprawozdaniu z 20 kwietnia 2012 r. *W sprawie UE i Chin: brak równowagi w handlu?* [2010/2301 (INI)], dokładnie zarysowuje problem braku solidarności unijnej²⁵. Także powtarzające się opinie europejskich polityków o potrzebie równowagi w stosunkach UE – Chiny w zakresie liberalizacji rynków, równego traktowania, równych możliwości, przejrzystości rynków, konkurencji na równych prawach²⁶. Niejako w parze z nawoływaniami do zbudowania wspólnego stanowiska państw członkowskich, najwyżsi rangą urzędnicy UE powtarzają jak mantrę, że Unia Europejska jest w pełni zjednoczona politycznie²⁷. Jednakże strona chińska niechętnie podejmuje dyskusję na polityczne tematy dotyczące UE, przywiązując wagę do perspektywy wzrostu gospodarczego, długu publicznego i ratingów poszczególnych państw, tym samym wyczekując dalszego rozwoju wydarzeń.

Podsumowanie

Na przestrzeni 37 lat wzajemnych kontaktów, Unia Europejska i Chiny wykształciły wzajemne relacje, adekwatne do stopnia współzależności gospodarczej i politycz-

²⁴ F. Godement, J. Parello-Plesner, A. Richard, *The Scramble for Europe*, European Council on Foreign Relations, July 2011.

²⁵ M. de Sarnez, Komisja Handlu Międzynarodowego Parlament Europejski, *Sprawozdanie w sprawie UE i Chin: brak równowagi w handlu?*, 2010/2301 (INI), 20 kwietnia 2012 r.

²⁶ K. de Gucht, EU-China Investment: A Partnership of Equals, Bruegel Debate: China Invests in Europe Patterns Impacts and Policy Issues, Brussels, 7 June 2012.

²⁷ A. Rettman, *Barroso to China: EU is not falling apart*, [Online], dostępne: <http://euobserver.com/24/115259>, 27.06.2012.

nej. W ujęciu historycznym kontakty te mocno ewoluowały, począwszy od sytuacji, w której Wspólnota Europejska nadawała ton wzajemnym kontaktom, do momentu, w którym stała się jednym z wielu potentatów, starających się o większy dostęp do chińskiego rynku. Z drugiej strony, Chiny przeszły od pasywnego postrzegania stosunków z Europą do aktywnej polityki gospodarczej na scenie globalnej, w tym na strategicznym jednolitym rynku UE.

Bez wątpienia kryzys, który nadszedł w 2008 r., zacieśnił dwustronną współpracę i wpłynął na bardziej intensywne kontakty najwyższych urzędników i przywódców. Ukazał także bardzo dobitnie, że obaj globalni aktorzy nie mogą istnieć jeden bez drugiego. Tak samo jak Unii Europejskiej, tak i Chinom, obopólne korzyści może przynieść jedynie współpraca.

W przypadku pogorszenia się sytuacji gospodarczej w UE, perspektywy wzrostu gospodarczego Państwa Środka mogą bardzo ucierpieć²⁸. Zatem można pokusić się o stwierdzenie, że w interesie Chin będzie wspieranie unijnych starań, aby przywrócić europejską gospodarkę na ścieżkę wzrostu. Jednakże, w tym miejscu można postawić pytanie, do jakiego stopnia obecna strategia stosowana przez chińskie władze – celowo, bądź nie, dzielenia państw członkowskich na państwa otrzymujące wsparcie kapitałowe i podmioty pozostawione poza jakimkolwiek zainteresowaniem, odnieść skutek? Faktem jest, że tylko wspólne stanowisko Brukseli i wszystkich unijnych stolic może przynieść wymierne efekty w skali całej Unii. To od poczucia odpowiedzialności poszczególnych państw UE za całość Wspólnoty będzie zależeć przyszła pozycja Europy w układzie globalnym, w kontekście rosnącego gospodarczego znaczenia ChRL.

Efekty „gry w pojedynkę” mogą być zgubne nie tylko dla danego gracza, ale także dla całego regionu, gdyż pozwolą na swobodne operowanie przez azjatyckiego giganta na europejskim rynku, podczas gdy europejscy partnerzy nie będą w stanie zbliżyć się do największego i stale wzrastającego rynku Azji.

Literatura

Dokumenty:

- DG Trade, EU Bilateral Trade and Trade with the World – China, 21 March 2012, [Online], dostępne: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf, 27.06.2012.
- European Commission, Towards a New Asia Strategy, COM (94) 314, Brussels, 13 June 1994.
- European Commission, A Long-term Policy for China – Europe Relations, COM (1995) 279, Brussels, 5 June 1995.
- European Commission, Building a Comprehensive Partnership with China, COM (1998) 181, Brussels, 25 March 1998.
- European Parliament, Directorate General for External Policies, Study: EU – China Trade Relations, INTA 2011.

²⁸ China Economic Outlook Prepared by the IMF Resident Representative Office, People's Republic of China, 6 February 2012.

- Eurostat, EU27 exports to China up by 21% and imports by 5% in the first ten months of 2011, 13 February 2012, [Online], dostępne: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/6-13022012-AP/EN/6-13022012-AP-EN.PDF, 5.10.2012.
- Fox J., Godement F., Policy Report: A Power Audit of EU – China Relations, European Council on Foreign Relations, London, April 2009.
- Gucht de K., EU-China Investment: A Partnership of Equals, Bruegel Debate: China Invests in Europe Patterns Impacts and Policy Issues, Brussels, 7 June 2012.
- Jiabao W., Report on the Work of the Government delivered at the Fourth Session of the Eleventh National People's Congress, 5 March 2011.
- Komisja Europejska, EU – Chiny: bliższe partnerstwo, większa odpowiedzialność, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, COM (2006) 631, 24 października 2006 r.
- Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, China's EU Policy Paper, 13 October 2003.
- Soames Ch., Speech by Vice-president of the European Commission, during a European Parliament debate on China: Strasbourg, 18 June 1975.

Druki zwarte:

- Godement F., Parello-Plesner J., Richard A., *The Scramble for Europe*, European Council on Foreign Relations, July 2011.
- Hanemann T., Rosen D.H., *China Invests in Europe*, Rhodium Group, June 2012.

Najważniejsze artykuły:

- Coleman J., *Eurozone was flawed from the start, says Jacques Delors*, The Guardian, 3 December 2011, [Online] dostępne: <http://www.guardian.co.uk/business/2011/dec/03/eurozone-flawed-start-jacques-delors>, 23.06.2012.
- Dougherty C., Schwartz N., Norris F., *Financial Crises Spread in Europe*, The New York Times, [Online] dostępne: <http://www.nytimes.com/2008/10/06/business/06markets.html?pagewanted=all>, 27.06.2012.
- Rettman A., *Barroso to China: EU is not falling apart*, EU Observer, 14 February 2012, [Online] dostępne: <http://euobserver.com/24/115259>, 27.06.2012.
- Rumbaugh T., Blancher N., *China: International Trade and WTO Accession*, IMF Working Paper WP 04/36, March 2004.
- Zhang Jiao, *The EU – China Relationship Arriving at a Bottleneck – a Look at the Ongoing Negotiation of the PCA*, EU – China Observer, College of Europe, Issue 4, 2011.

KRZYSZTOF DEREŃ

WYDZIAŁ POLITOLOGII I STUDIÓW MIĘDZYNARODOWYCH,
UNIwersytet MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU

Rola służby celnej w gospodarce Unii Europejskiej

Streszczenie: W poniższym artykule autor przedstawia wpływ funkcjonowania służby celnej na gospodarkę Unii Europejskiej, a w szczególności na możliwość prowadzenia tak ważnego dla unijnej gospodarki eksportu przez europejskich przedsiębiorców. Przedstawione w artykule ułatwienia w przepisach, informatyzacja służb celnych i zmniejszanie biurokracji znacząco przyczyniają się do zwiększenia konkurencyjności przedsiębiorców działających na terenie UE. Służba celna ma w ten sposób pozytywny wpływ na wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej. Właściwa polityka kształtowania nowej jakości działania tej formacji jest jednym z elementów budowania konkurencyjności unijnej gospodarki na świecie.

Wstęp

Komisja Europejska w swoich priorytetach komunikacyjnych na rok 2012 postanowiła skupić się m.in. na zagadnieniach gospodarczych. Powodem jest wciąż trwający kryzys ekonomiczny, zarówno w Europie, jak i na całym świecie. Kryzys niesie ze sobą poważne problemy: zagraża jedności Unii, jej rozwojowi gospodarczemu, stabilności i możliwości dalszego istnienia strefy euro, jak również dobrobytowi obywateli Unii Europejskiej (UE). Co najgorsze, zasiewa zarówno w sercach zwykłych obywateli, jak i przywódców politycznych wątpliwość, czy unikalny na skalę światową projekt europejskiej integracji jest w ogóle możliwy do kontynuowania przez dłuższy czas. Należy zauważyć, że pobudzenie tak wielkiego organizmu gospodarczego, jakim jest Unia Europejska, jest trudniejsze niż np. pobudzenie gospodarki USA. Stany Zjednoczone, tworząc jedno państwo, mają więcej możliwych instrumentów do wykorzystania. UE, nie będąc jednolitym państwem, ale składając się z państw narodowych, musi polegać przede wszystkim na działaniach rządów poszczególnych państw członkowskich. Dlatego też Komisja Europejska w swoich priorytetach tak dużo uwagi poświęca ożywieniu gospodarczemu i budowaniu trwałego wzrostu gospodarczego¹. Nowy budżet UE na lata 2014–2020 ma bardziej skupić się na pobu-

¹ Por.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2012. Odnowa Europy, Bruksela, s. 6, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2012_pl.pdf, 10.10.2012.

dzaniu wzrostu i zwiększaniu zatrudnienia w państwach członkowskich. Pobudzenie gospodarki na wielkim i różnorodnym obszarze Unii Europejskiej jest rzeczą trudną. Pierwszą zasadą, jaką należy się kierować w gospodarce wolnorynkowej, jest dewiza: „po pierwsze – nie przeszkadzać”. Za tym idzie z kolei stworzenie dobrych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej wewnątrz Unii oraz dobrych warunków do eksportu. Jaka jest w tym rola służby celnej? Właśnie te zasady, jak postawienie przedsiębiorcy na pierwszym miejscu oraz zmniejszenie biurokracji utrudniającej prowadzenie działalności gospodarczej, przyświecają nowoczesnej służbie celnej w Unii Europejskiej. Nawet pobieranie ceł (co jest głównym zadaniem służby celnej) może się odbywać w sposób, który pozwoli przedsiębiorcy nie odrywać się od swoich codziennych obowiązków związanych z kierowaniem firmą. Nowoczesne zasady zarządzania w służbie celnej, przejrzyste przepisy oraz zmniejszenie biurokracji do minimum to podstawa w zapewnieniu dobrych warunków do prowadzenia handlu międzynarodowego. Ma to duży wpływ na konkurencyjność unijnych podmiotów gospodarczych w gospodarce światowej.

Standaryzacja dokumentów i uproszczenie procedur

Prowadzenie działalności gospodarczej, w tym tak ważnego dla gospodarki eksportu, jest ułatwione m.in. poprzez: harmonizację przepisów celnych, jaka dokonuje się w Unii Europejskiej, daleko idące ograniczanie obciążeń administracyjnych, zmniejszenie biurokracji, jak również wprowadzenie wspólnych standardowych dokumentów dla państw członkowskich. Dla skutecznego zarządzania procedurami celnymi i zapewnienia wysokiej skuteczności działania służb celnych niezbędne stało się wprowadzenie nowoczesnych metod administrowania. Cały system celny musiał być z informatyzowany. Wprowadzenie na potrzeby służby celnej nowoczesnych systemów informatycznych jest najistotniejszą zmianą upraszczającą procedury związane z handlem międzynarodowym. Jak dużą pracę wykonują celnicy w UE i jak duża spoczywa na nich odpowiedzialność, najlepiej świadczy fakt, że służby celne UE obsługują prawie 1/5 światowych obrotów handlowych², co przekłada się na ponad 2 mld ton towarów rocznie. Wiąże się to także z koniecznością rozpatrzenia przez służby celne ponad 100 mln deklaracji celnych³. Uproszczenie procedur celnych i ich informatyzacja stały się koniecznością.

Dużym krokiem w kierunku upraszczania wykonywania procedur celnych jest wprowadzenie Jednolitego Dokumentu Administracyjnego SAD⁴, który obowiązuje wyłącznie w przypadku importu i eksportu towarów z/do państw trzecich (czyli nie należących do Unii Europejskiej) – procedura wywozowa, przywozowa i tranzytowa.

² Por.: Monitor Prawa Celnego i Podatkowego, Jedna piąta światowego handlu, [Online], dostępne: <http://www.monitorc.pl/roczniki/2009/437.pdf>, 08.10.2012, s. 437; European Commission, *The EU in the world – a statistical portrait*, [Online], dostępne: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-333/EN/KS-32-10-333-EN.PDF, 08.10.2012; Eurostat, *International trade in goods*, [Online], dostępne: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_goods, 10.10.2012.

³ Por.: Monitor Prawa Celnego i Podatkowego, Jedna piąta światowego handlu, op. cit., s. 437.

⁴ Z ang. *Single Administrative Document*.

SAD jest wszechstronnym statystycznym dokumentem celnym i ma zastosowanie do wszystkich towarów, bez względu na ich pochodzenie i rodzaj⁵. Został on ustanowiony Konwencją o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD) z 20 maja 1987 r.⁶ Konwencja została sporządzona w Interlaken w Szwajcarii i została zawarta pomiędzy państwami Wspólnoty i EFTA⁷. Jednolity Dokument Administracyjny zastąpił szereg innych dokumentów państw członkowskich, znacznie przyczyniając się do uproszczenia procedur, usprawnienia statystyki celnej, większego ujednoczenia standardów i przejrzystości. Sprzyja to rozwojowi handlu i szybszej pracy służb celnych. SAD składa się z 9 kart i zastąpił nawet 150 oddzielnych dokumentów używanych przez administracje celne państw członkowskich⁸.

System Informacji Celnej i przejrzystość w działaniu

Najważniejszą konwencją, na której opiera się informatyzacja służb celnych, i zarazem drugą najważniejszą po II konwencji neapolitańskiej, która reguluje istotną kwestię współpracy służb celnych w UE, jest przyjęta w Brukseli 26 lipca 1995 r. konwencja CIS. Jest to konwencja sporządzona na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht) w sprawie wykorzystania technologii informatycznej dla potrzeb celnych (95/C 316/02)⁹. Ponadto do konwencji zostały dołączone trzy protokoły. Została ona uzupełniona Rozporządzeniem Rady nr 515/97 z 13 marca 1997 r., które określiło funkcje CIS¹⁰. W konwencji zdecydowano o stworzeniu skomputeryzowanego Systemu Informacji Celnej – CIS¹¹. Na mocy konwencji utworzono dwie elektroniczne bazy danych¹², które umożliwiały administracjom celnym państw członkow-

⁵ Polscy przedsiębiorcy, jeśli uczestniczyli w obrocie towarowym z krajami Unii, to do 1 maja 2004 r. też byli objęci obowiązkiem przedstawiania tego dokumentu (począwszy od 1 stycznia 1992 r.). Wraz z wejściem Polski do UE handel pomiędzy przedsiębiorcami z obu stron stał się znacznie prostszy.

⁶ Por.: Konwencja o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD), sporządzona w Interlaken 20 maja 1987 r., [w:] Dz.U. WE nr L 134 z 22 maja 1987 r. W tym samym dniu w Interlaken podpisano również drugi dokument – Konwencję o wspólnej procedurze tranzytowej, [w:] Dz.U. WE nr L 226 z 13 sierpnia 1987 r. Obie konwencje weszły w życie 1 stycznia 1988 r.

⁷ Warto dodać, że Polska także przystąpiła do konwencji SAD. Została ona przyjęta do polskiego porządku prawnego 20 maja 1996 r., natomiast zaczęła obowiązywać od 26 kwietnia 1998 r. Por.: Konwencja o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD), [w:] Dz.U. RP z 1998 r. nr 46, poz. 288.

⁸ Por.: European Commission, *The development of The Customs Union*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/19/txt_en.htm, 10.10.2012; Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, *Procedury importowe. Dokumenty*, [Online], dostępne: <http://handelue.pl/?id=64>, 10.10.2012.

⁹ Dz.U. WE nr C 316 z 27 listopada 1995 r.

¹⁰ Rozporządzenie Rady nr 515/97 z 13 marca 1997 r. dotyczące wzajemnej pomocy administracji celnych oraz tych administracji i Komisji w celu zapewnienia prawidłowego stosowania prawa celnego i rolnego, [w:] Dz.U. WE nr L 82 z 22 marca 1997 r.

¹¹ Z ang. *Customs Information System*.

¹² Bazy danych są podzielone na dwie części: część obejmującą działania wspólnotowe oraz część obejmującą działania na poziomie międzyrządowym. Kategorie danych zawarte w bazach to: środki transportu, osoby, przedsiębiorstwa, towary, kierunki wykroczeń finansowych, dostępne ekspertyzy.

skich wymianę informacji m.in. dotyczących działań przemytniczych, prowadzonych procesów w sprawie naruszenia prawa celnego, a także wzajemnych wniosków tych administracji o udzielenie pomocy w danej sprawie¹³.

Z punktu widzenia przedsiębiorców, działania służby celnej, pobierającej od nich cła związane z handlem międzynarodowym, muszą być w jak największym stopniu przejrzyste. Istotny jest więc fakt, że współpraca celna w UE odbywa się przy udziale Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF), który dba o interesy finansowe UE. OLAF jest niezależną jednostką działającą w ramach Komisji Europejskiej¹⁴. Prowadzi dochodzenia w sprawie nadużyć na szkodę budżetu UE, korupcji i poważnych uchybień wewnątrz instytucji unijnych. Organ dzięki swoim uprawnieniom może skutecznie chronić interesy finansowe UE. Opracowuje także politykę zwalczania nadużyć finansowych¹⁵. To właśnie OLAF w ramach współpracy celnej zarządza bazą Systemu Informacji Celnej (CIS). CIS dzięki informacjom zawartym w centralnej bazie danych znacznie przyczynia się do koordynacji działań administracji celnych i do wykrywania wszelkich naruszeń prawa. Poza tym skuteczność wykrywania wszelkich naruszeń jest większa poprzez udostępnienie zapisów w Systemie Informacji Celnej dla Europolu i Eurojustu¹⁶. Dane zawarte w CIS podzielone są na następujące kategorie: towary, środki transportu, przedsiębiorstwa, osoby, tendencje w zakresie nadużyć finansowych, dostępna wiedza specjalistyczna, przedmioty zatrzymane, zajęte lub skonfiskowane, gotówka zatrzymana, zajęta lub skonfiskowana¹⁷. Dysponowanie przez służbę celną centralnym systemem informatycznym, jak i nacisk na walkę z korupcją dzięki szerokiej współpracy z OLAF wpływa pozytywnie na zapewnienie przejrzystości działania tej służby. Ważne jest to m.in. ze względu na zaufanie przedsiębiorców, jak i zwykłych obywateli co do działania celników, jak i wizerunek służby celnej w społeczeństwie.

Procedury celne w UE wciąż są na bieżąco sprawdzane i upraszczane, aby odpowiadały na nowe wyzwania stojące przed służbami celnymi w globalizującym się świecie, jak również aby ułatwiać działalność przedsiębiorcom. Dzieje się to poprzez przyjmowanie nowych aktów prawnych, jak chociażby Decyzja nr 1/2006 Wspólnego Komitetu WE – EFTA w sprawie uproszczenia formalności w wymianie towarowej z 25 października 2006 r. zmieniająca Konwencję w sprawie uproszczenia formalności w wymianie towarowej (2006/919/WE)¹⁸.

¹³ Por.: S. Barkowski, F. Jasiński, *Współpraca celna w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej: geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005, ss. 191-193.

¹⁴ Por.: Komisja Europejska, *Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.htm, 14.10.2012.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Por.: Decyzja Rady nr 2009/917/WSiSW z 30 listopada 2009 r. w sprawie stosowania technologii informatycznej do potrzeb celnych, [w:] Dz.U. UE nr L 323 z 10 grudnia 2009 r.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Dz.U. UE nr L 357 z 15 grudnia 2006 r.

Systemy informatyczne służby celnej

Obecny system celny został z informatyzowany w zaawansowanym stopniu, aby móc należycie podjąć obsługiwaniu ogromnych obrotów handlowych. Pomysły, jakie UE ma na funkcjonowanie unii celnej, sięgają jednak znacznie dalej. Celem jest wprowadzenie elektronicznego cła. Byłoby to duże ułatwienie dla rozwijającego się handlu, funkcjonowania przedsiębiorstw i międzynarodowej konkurencyjności europejskich firm. Już w 1997 r. zapoczątkował swoje działanie Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy (NCTS¹⁹). W pełni wprowadzony w życie i dostępny we wszystkich państwach UE został jednak dopiero 31 grudnia 2005 r. Zadaniem tego systemu jest kontrola operacji tranzytowej drogą elektroniczną. Monitoring procedury tranzytowej jest możliwy na każdym jej etapie. Wielkim usprawnieniem dla działań służb celnych w ramach tego systemu jest możliwość szybkiego przekazywania przez pracowników wszelkich danych o realizowanej operacji tranzytowej drogą elektroniczną. Zlikwidowało to długi czas oczekiwania na potrzebne informacje w formie papierowej. NCTS przechodzi ciągle zmiany i udoskonalenia²⁰. Z systemu NCTS mogą korzystać zarówno przedsiębiorstwa, jak i pracownicy służby celnej.

Oprócz tego w ramach dążenia do stworzenia „bezpapierowego środowiska” dla cła i handlu wciąż wdrażane są nowe programy w ramach Wieloletniego Planu Strategicznego dla Elektronicznego Cła (MASP – *Electronic Customs Multi-Annual Strategic Plan*)²¹. Te programy to m.in.:

- Zautomatyzowany System Importu (AIS – *Automated Import System*);
- Zautomatyzowany System Eksportu (AES – *Automated Export System*);
- Europejski Portal Informacji Celnej (ECIP – *EU Customs Information Portal*)²²;
- Pojedyncze Punkty Dostępu Elektronicznego (SEAP – *Single Electronic Access Points*);
- System Zarządzania Ryzykiem Celnym (CRMS – *Customs Risk Management System*);

¹⁹ Z ang. *New Computerised Transit System*.

²⁰ Jak choćby objęcie nadzorem NCTS systemu TIR (system tranzytu towarów samochodami ciężarowymi w transporcie międzynarodowym, upraszczający procedury celne, który też działa na terenie UE) – od 1 stycznia 2009 r. obsługa zgłoszeń TIR w systemie NCTS od tego momentu stała się wymogiem. Zarazem system NCTS zapewnia wysoki poziom bezpieczeństwa danych i jednolity poziom kontroli celnej. Lepsza organizacja procedury TIR w ramach systemu NCTS – TIR oznacza znaczne zaoszczędzenie czasu i pieniędzy dla przedsiębiorców oraz przewoźników, a także oszczędność czasu i lepszą kontrolę tranzytu dla administracji celnej. Por.: S. Naruszewicz, M. Masłowska, *Informatyzacja procedur celnych*, Warszawa 2010, s. 102; Ministerstwo Finansów – Służba Celna, *Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy NCTS rozszerzony o obsługę karnetów TIR*, [Online], dostępne: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=2&dzial=664&id=59848>, 14.10.2012.

²¹ MASP powołany został na mocy Decyzji Rady z 5 grudnia 2003 r.: Council Resolution of 5 December 2003 on creating a simple and paperless environment for customs and trade, [w:] Dz.U. UE nr C 305 z 16 grudnia 2003 r. Por.: S. Naruszewicz, M. Masłowska, op. cit., s. 94.

²² Por.: Europejski Informacyjny Portal Celny już dostępny, [Online], dostępne: http://www.podatki.biz/artykuly/16_10314.htm, 16.10.2012; Ministerstwo Finansów – Służba Celna, Europejski Informacyjny Portal Celny, [Online], dostępne: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=2&dzial=534&id=208476&typ=news>, 16.10.2012.

- Środowisko Zintegrowanej Taryfy (ITE – *Integrated Tariff Environment*);
- Zautomatyzowana Wymiana Informacji z Krajami Trzecimi (*Automated Information Exchange with 3rd Countries*) i w jej ramach stworzenie systemu SPEED (*Single Portal for Entry or Exit of Data*);
- Długoterminowy projekt *Single Window* (SW), czyli idea „jednego okienka” – składanie jednorazowo drogą elektroniczną przez przedsiębiorców wszystkich wymaganych danych związanych z transgranicznym przepływem towarów w Unii Europejskiej²³. Planowany termin wprowadzenia *Single Window* we wszystkich państwach UE to 1 lipca 2014 r.²⁴ Będzie to istotny kamień milowy ułatwiający i znacznie przyspieszający procedury związane z uczestnictwem przedsiębiorstwa w handlu międzynarodowym.

Dokument MASP zakłada także opracowanie przez państwa członkowskie krajowych Systemów Rejestracji i Identyfikacji Podmiotów Gospodarczych (EORI – *Economic Operators' Registration and Identification*). Krajowe systemy będą składały się na wspólnotowy system EORI. Oprócz tego w ramach MASP powstają trzy inne systemy bezpośrednio upraszczające procedury celne dla przedsiębiorców²⁵:

- System Upoważniony Przedsiębiorca (AEO – *Authorized Economic Operator*);
- Pojedyncze Pozwolenia dla Procedur Uproszczonych (SASP – *Single Authorization for Simplified Procedures*);
- System Zarejestrowanych Eksporterów (REX – *Registered Exporters*)²⁶.

Polska, oprócz uczestniczenia w projektach europejskich, wdraża w służbie celnej własne informatyczne systemy celne. Mają one za zadanie ułatwić pracę polskim celnikom, zapewnić im większy dostęp do aktualnych informacji i baz danych potrzebnych do ich pracy oraz wciąż podnosić skuteczność ich działania. Krajowe systemy informatyczne pełnią istotną rolę w osiągnięciu przez polską służbę celną standardów państw Europy Zachodniej. Systemy informatyczne w służbie celnej, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i krajowym sprawiają, że administracja celna w UE i obsługa zgłoszeń jest oparta na tych samych, jednolitych standardach. Każda służba celna państw członkowskich jest ważnym ogniwem w systemie celnym UE. Polska służba celna pełni tym bardziej istotną rolę, gdyż odpowiada za większą część zewnętrznej wschodniej granicy UE.

Informatyczne systemy dla potrzeb polskiej służby celnej, jakie funkcjonują w Polsce lub są w trakcie wdrażania to m.in.:

²³ Warto zaznaczyć, że w ramach funkcjonujących lub wdrażanych projektów i programów działa jeszcze więcej obsługujących je systemów informatycznych. Pokazuje to tylko złożoność informatyzacji procedur celnych oraz jak skomplikowane jest wprowadzanie elektronicznego cła. Poszczególne programy podzielone są na etapy wdrażania rozłożone na kilka lat.

²⁴ Por.: S. Naruszewicz, M. Masłowska, op. cit., ss. 94-131.

²⁵ W ramach Wieloletniego Planu Strategicznego dla Elektronicznego Cła (MASP) prowadzone są konsultacje z branżą handlową (a więc stroną najbardziej zainteresowaną ułatwieniami), w sprawie wprowadzania elektronicznego cła i funkcjonowania elektronicznej administracji celnej. Poza tym co roku następuje aktualizacja wdrażania planu elektronicznego cła.

²⁶ Por.: S. Naruszewicz, M. Masłowska, op. cit., ss. 121-131.

- Zintegrowany System Informacji Celnej (CORINTIA)²⁷;
- System Zdalnego Nauczania w Polskiej Administracji Celnej (ATENA)²⁸;
- System Obsługi Deklaracji (CELINA)²⁹;
- System Analizy Zgłoszeń Celnych (ALINA);
- System Rozliczeń Celno-Podatkowych i Finansowo-Księgowych (ZEFIR);
- Informatyczny System Zintegrowanej Taryfy Celnej (ISZTAR);
- System Wymiany Danych o Akcyzie (SEED – *System for Exchange of Excise Data*)³⁰;
- System Kontroli Przemieszczania Wyrobów Akcyzowych (BACHUS);
- System Przemieszczania Wyrobów Akcyzowych (EMCS – *Excise Movement and Control System*)³¹;
- Centralny Rejestr Operacyjny (CEN – POLSKA);
- Rejestr Wspólnej Polityki Rolnej (RWPR);
- System Bezpieczeństwa Granicy Wschodniej (CAIFS)³².

²⁷ Został uruchomiony 22 maja 2004 r. System ten był szczególnie pomocny w trudnym wstępnym okresie funkcjonowania polskiej służby celnej w systemie unii celnej w ramach UE. Wadą jest jednak, że została uruchomiona jedynie wersja wewnętrzna – intranetowa dla administracji celnej i skarbowej, natomiast brak było uruchomienia wersji zewnętrznej – internetowej, która byłaby bardzo przydatna dla przedsiębiorców. Uruchomienie takiej wersji było przez nich oczekiwane.

²⁸ System ten wspomaga proces szkoleń w służbie celnej. Szkolenia są niezbędne, aby pracownicy mogli zapewnić wysokie standardy obsługi oferowane przez służbę celną. System opiera się na modułach szkoleniowych w ramach *e-learningu*. System ATENA posiada w swojej ofercie 38 kursów szkoleniowych i poprzez swoją ofertę jest jednym z najlepszych systemów nauczania w służbach celnych UE. Moduły szkoleniowe dotyczą m.in. zagadnień z tematyki celnej, umiejętności obsługi informatycznych systemów celnych stosowanych w służbie celnej czy też kursów językowych. System *e-learningu* stosowany w polskiej służbie celnej jest skuteczny, a zarazem obniża koszty odbywanych szkoleń.

²⁹ Por.: Służba Celna Rzeczypospolitej Polskiej – Rządowe Wrota Celne, *System obsługi zgłoszeń celnych*, [Online], dostępne: <https://www.celina.krakow.uc.gov.pl/>, 17.10.2012. Także S. Naruszewicz, M. Masłowska, op. cit., s. 154. System CELINA jest jednym z najistotniejszych informatycznych systemów celnych stosowanych w Polsce. Wdrożenie tego systemu było jednym z warunków, jakie musiała spełnić Polska, wstępując do UE. Jest też podstawą, na której opiera się informatyzacja cła w Polsce. Przyczynia się wydatnie do skrócenia czasu, w jakim realizowane jest zgłoszenie celne, a także obniża koszty, jakie ponoszą w związku z obsługą celną prywatni przedsiębiorcy.

³⁰ System SEED jest jednym z najważniejszych systemów informatycznych niezbędnych dla właściwego funkcjonowania administracji celnej w UE, jest stosowany we wszystkich krajach członkowskich. Każdy kraj Unii, w tym Polska, był zobowiązany do stworzenia własnej wersji systemu SEED. System SEED rozpoczął działanie 1 marca 2004 r. Wdrożenie tego systemu było także jednym z warunków wejścia Polski do UE.

³¹ System EMCS jest kolejnym przykładem przenoszenia ogólnego rozwiązania przyjętego w ramach Unii na grunt krajowy. Unia stworzyła ogólne ramy prawne dla systemu (Dyrektywa Rady nr 2008/118 z 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG, [w:] Dz.U. UE L 9 z 14 stycznia 2009 r.). Natomiast kraje członkowskie przyjęły zobowiązanie opracowania i budowy systemu krajowego w tych ramach – dzięki temu systemy krajowe funkcjonują według ogólnych standardów unijnych.

³² Por.: S. Naruszewicz, M. Masłowska, op. cit., ss. 132-207.

Realizowane projekty w służbie przedsiębiorcom

W latach 2006–2013, w celu wprowadzenia elektronicznego cła i zwiększenia bezpieczeństwa w handlu międzynarodowym realizowana jest unijna inicjatywa *e-Customs (Electronic Customs)*. Za jej wdrażanie odpowiedzialna jest Komisja Europejska, a dokładniej Dyrekcja Generalna ds. Podatków i Unii Celnej (DG TAXUD). Priorytetem tej inicjatywy jest wprowadzenie dużych ułatwień dla funkcjonowania przedsiębiorstw w ramach unii celnej, a przez to zwiększenie konkurencyjności UE na światowych rynkach. Poprzez jeszcze bardziej zaawansowaną informatyzację, wprowadzanie programów informatycznych wspólnych dla wszystkich państw i ujednoczanie przez to administracji celnych, administracje 27 państw członkowskich mają działać jak jedna administracja celna UE³³.

Kompleksowe działania w ramach inicjatywy *e-Customs* zawierają się w następujących celach:

- ograniczenie obciążeń celnych;
- ujednoczenie funkcjonowania administracji celnych;
- zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw (uproszczenia dla wiarygodnych przedsiębiorstw);
- wyeliminowanie dokumentów papierowych;
- przyspieszenie przepływu towarów;
- zwiększenie bezpieczeństwa towarów i handlu;
- pozwolenie na płynny przepływ danych pomiędzy państwami eksportera i importera;
- zwalczanie oszustw, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu;
- zapewnienie ochrony własności intelektualnej i dziedzictwa kulturowego³⁴.

W Ministerstwie Finansów unijna inicjatywa jest wdrażana pod nazwą *Program e-Cło*. Program ten został włączony do zadań „Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2007–2013”. Budżet projektu to około 37 mln euro. Finansowanie projektu jest pokrywane w 15% z budżetu państwa i w 85% z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³⁵.

Dotychczas w ramach *Programu e-Cło*, z punktu widzenia przydatności dla przedsiębiorcy, przez służbę celną zostały dostarczone następujące usługi:

- rejestracja podmiotów gospodarczych dokonujących obrotu towarowego na obszarze UE;
- nadawanie podmiotom i utrzymywanie unikalnego numeru identyfikacyjnego EORI;

³³ Ibidem, s. 88.

³⁴ Por.: *Elektroniczne cło*, [Online], dostępne: http://www.mf.gov.pl/_files/_sluzba_celna/sys_informatyczne/ecustoms/ulotka_ecustoms_v03.pdf, 25.10.2012.

³⁵ Por.: Ministerstwo Finansów – Służba Celna, *Projekt programu e-Cło*, [Online], dostępne: <http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=664&wysw=83&const=2>, 23.10.2012.

- udostępnianie na potrzeby operacyjnych systemów celnych danych na temat każdego podmiotu;
- obsługa deklaracji przywozowej w procedurze uproszczonej;
- obsługa wywozowej deklaracji w procedurze uproszczonej;
- obsługa zgłoszenia wywozowego;
- dostarczanie w formacie XML aktualnej taryfy celnej dla przedsiębiorców;
- informacja o aktualnej taryfie celnej;
- obsługa dokumentu ADT – przemieszczanie wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszonoego poboru akcyzy³⁶.

Oprócz istnienia unijnego projektu *e-Customs* istnieje także jeszcze bardziej kompleksowy Program działań dla ceł we Wspólnocie – *Customs 2008–2013* (Cła 2013), czyli *Action programme for customs in the Community – Customs 2013*³⁷. Ten wieloletni program realizowany jest od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2013 r. Koperta finansowa przeznaczona na wykonanie *Customs 2008–2013* w tym okresie wynosi 323 800 000 euro. Koszty są ponoszone przez UE oraz państwa uczestniczące w realizacji tego Programu³⁸. Oprócz państw członkowskich UE, które uczestniczą w *Customs 2008–2013*, do Programu mogą przystąpić również wybrane państwa partnerskie (w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa), potencjalne państwa kandydujące oraz państwa kandydujące, które korzystają z programów przedakcesyjnych³⁹. W ramach *Customs 2008–2013* realizowanych jest pięć celów głównych oraz 11 celów szczegółowych⁴⁰. Ich wykonanie ma się przyczynić przede wszystkim do ułatwienia wymiany handlowej oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla podmiotów gospodarczych. Ułatwi to prowadzenie działalności gospodarczej. Nie tylko przedsiębiorcy będą głównymi beneficjentami programu, ale również państwa członkowskie. Program przyczyni się do zwiększenia skuteczności działania administracji państwowych odpowiedzialnych za cło (jak również podniesiona zostanie jakość funkcjonowania administracji celnych w państwach trzecich uczestniczących w Programie). Zwiększona skuteczność działania administracji celnych, a także ich ściślejsza współpraca zapewni również ochronę interesów finansowych UE. Program *Customs 2008–2013* w swoich założeniach ma się przyczynić ostatecznie do powstania paneuropejskiego środowiska celnego (m.in. zostanie zapewniona równoważność kontroli administracji celnej w każdym miejscu znajdującym się na unijnym obszarze celnym)⁴¹.

³⁶ Ibidem.

³⁷ Por.: J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. 284.

³⁸ Ibidem, ss. 284–285.

³⁹ Por.: J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – Działania – Środki*, Kraków 2008, s. 415.

⁴⁰ Por.: J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Leksykon funduszy Unii...*, op. cit., s. 284.

⁴¹ Por.: J.W. Tkaczyński, R. Willa, M. Świstak, *Fundusze Unii Europejskiej...*, op. cit., ss. 415–416.

Podsumowanie

Proces wprowadzania zmian w służbie celnej, aby ta przyczyniała się do rozwijania konkurencyjności unijnej gospodarki, nie jest zakończony. Najważniejszy jest fakt, że przedsiębiorca w działaniach służby celnej został postawiony na pierwszym miejscu. Stworzenie jak najbardziej korzystnych warunków dla funkcjonowania przedsiębiorstw zajmujących się handlem zagranicznym, szczególnie w dobie kryzysu zależy nie tylko od wprowadzania programów unijnych typu *Customs 2008–2013*, ale także od zmian w kodeksie celnym i wprowadzaniu ułatwień dla przedsiębiorców, które są w mocy Komisji Europejskiej. Możliwość elektronicznej wymiany dokumentów celnych między urzędem celnym a zgłaszającym oraz wykonanie większej części odprawy celnej bez konieczności odwiedzania urzędu celnego, to najlepsze, co może otrzymać unijny przedsiębiorca. Poprzez ograniczenie obciążeń administracyjnych oraz skrócenie czasu potrzebnego przedsiębiorcom na załatwienie formalności, beneficjentem tych rozwiązań, na równi z przedsiębiorcami, będzie unijna gospodarka.

Literatura

Najważniejsze dokumenty:

- Council Resolution of 5 December 2003 on creating a simple and paperless environment for customs and trade, [w:] Dz.U. UE nr C 305 z 16 grudnia 2003 r.
- Decyzja nr 1/2006 Wspólnego Komitetu WE – EFTA w sprawie uproszczenia formalności w wymianie towarowej z 25 października 2006 r. zmieniająca Konwencję w sprawie uproszczenia formalności w wymianie towarowej (2006/919/WE), [w:] Dz.U. UE nr L 357 z 15 grudnia 2006 r.
- Decyzja Rady nr 2009/917/WSiSW z 30 listopada 2009 r. w sprawie stosowania technologii informatycznej do potrzeb celnych, [w:] Dz.U. UE nr L 323 z 10 grudnia 2009 r.
- Dyrektywa Rady nr 2008/118/WE z 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego, uchylająca dyrektywę 92/12/EWG, [w:] Dz.U. UE nr L 9 z 14 stycznia 2009 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Program prac Komisji na rok 2012. Odnowa Europy, Bruksela, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp2012_pl.pdf, 10.10.2012.
- Konwencja o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD), sporządzona w Interlaken 20 maja 1987 r., [w:] Dz.U. WE nr L 134 z 22 maja 1987 r.
- Konwencja o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym (SAD), [w:] Dz.U. RP z 1998 r. nr 46 poz. 288.
- Konwencja o Wspólnej Procedurze Tranzytowej, [w:] Dz.U. WE nr L 226 z 13 sierpnia 1987 r.
- Konwencja sporządzona na podstawie art. K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie wykorzystania technologii informatycznej dla potrzeb celnych, [w:] Dz.U. WE nr C 316 z 27 listopada 1995 r.
- Rozporządzenie Rady nr 515/97 z 13 marca 1997 r. dotyczące wzajemnej pomocy administracji celnych oraz tych administracji i Komisji w celu zapewnienia prawidłowego stosowania prawa celnego i rolnego, [w:] Dz.U. WE nr L 82 z 22 marca 1997 r.

Druki zwarte:

- Naruszewicz S., Masłowska M., *Informatyzacja procedur celnych*, Warszawa 2010.

- Tkaczyński J.W., Willa R., Świstak M., *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013. Cele – Działania – Środki*, Kraków 2008.
- Tkaczyński J.W., Willa R., Świstak M., *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.

Najważniejsze artykuły:

- Barkowski S., Jasiński F., *Współpraca celna w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, [w:] F. Jasiński, K. Smoter (red.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej: geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- *Elektroniczne cło*, [Online], dostępne: http://www.mf.gov.pl/_files_/sluzba_celna/sys_informatyczne/ecustoms/ulotka_ecustoms_v03.pdf, 25.10.2012.
- European Commission, *The development of The Customs Union*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/publications/booklets/move/19/txt_en.htm, 10.10.2012.
- European Commission, *The EU in the world – a statistical portrait*, [Online], dostępne: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-32-10-333/EN/KS-32-10-333-EN.PDF, 08.10.2012.
- Europejski Informacyjny Portal Celny już dostępny, [Online], dostępne: http://www.podatki.biz/artykuly/16_10314.htm, 16.10.2012.
- Eurostat, *International trade in goods*, [Online], dostępne: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/International_trade_in_goods, 10.10.2012.
- Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktur, *Procedury importowe. Dokumenty*, [Online], dostępne: <http://handelue.pl/?id=64>, 10.10.2012.
- Komisja Europejska, *Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych*, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_pl.htm, 14.10.2012.
- Ministerstwo Finansów – Służba Celna, *Europejski Informacyjny Portal Celny*, [Online], dostępne: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=2&dzial=534&id=208476&typ=news>, 16.10.2012.
- Ministerstwo Finansów – Służba Celna, *Nowy Skomputeryzowany System Tranzytowy NCTS rozszerzony o obsługę karnetów TIR*, [Online], dostępne: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=2&dzial=664&id=59848>, 14.10.2012.
- Ministerstwo Finansów – Służba Celna, *Projekt program e-Cło*, [Online], dostępne: <http://www.mf.gov.pl/index.php?dzial=664&wysw=83&const=2>, 23.10.2012.
- Monitor Prawa Celnego i Podatkowego, *Jedna piąta światowego handlu*, [Online], dostępne: <http://www.monitorc.pl/roczniki/2009/437.pdf>, 08.10.2012.
- Służba Celna Rzeczypospolitej Polskiej – *Rządowe Wrota Celne, System obsługi zgłoszeń celnych*, [Online], dostępne: <https://www.celina.krakow.uc.gov.pl/>, 17.10.2012.

JAKUB SAWULSKI

WYDZIAŁ EKONOMII
UNIwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

Umowy o Partnerstwie Gospodarczym (EPA) – krok we właściwym kierunku w relacjach Unii Europejskiej z grupą państw AKP?

Streszczenie: Przez kilkadziesiąt lat podstawą partnerstwa Unii Europejskiej (UE) i grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) były jednostronne preferencje handlowe udzielane państwom AKP przez UE. Powstanie Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz niezadowolające efekty współpracy spowodowały, że zdecydowano się na wprowadzenie pomiędzy oboma ugrupowaniami Umów o Partnerstwie Gospodarczym (EPA), których głównym założeniem jest powrót do zasady wzajemności w relacjach handlowych. Zmiana ta wywołuje znaczne obawy państw AKP dotyczące ochrony własnego rynku i spadku dochodów z ceł. Artykuł odpowiada na pytanie, czy obawy te są uzasadnione.

Wstęp

Unia Europejska (UE) od początku swojego istnienia utrzymuje szczególne relacje z grupą państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Współpraca ta, mająca swoje źródło w przeszłości kolonialnej części państw założycieli EWG, koncentruje się na kształtowaniu stosunków handlowych pomiędzy oboma ugrupowaniami oraz pomocy finansowej państw UE wobec państw AKP. Wraz z zawarciem w 2000 r. Porozumienia z Kotonu w relacjach handlowych na linii UE-AKP doszło do znacznych przeobrażeń. Grupa państw AKP od momentu podpisania traktatu rzymskiego korzystała bowiem z jednostronnych preferencji handlowych udzielonych jej przez państwa UE. Niezadowolające efekty współpracy oraz zmiany w światowej gospodarce spowodowały jednak, że zdecydowano się na wprowadzenie zasady wzajemności w relacjach handlowych pomiędzy oboma ugrupowaniami. Zgodnie z ustaleniami Układu z Kotonu, UE oraz państwa AKP zobowiązane były do 2008 r. podpisać Umowy o Partnerstwie Gospodarczym (EPA), będące w praktyce formą współpracy bliską porozumieniom o wolnym handlu. Zmiana ta ma ogromne znaczenie dla państw AKP, Unia Europejska jest bowiem najważniejszym partnerem handlowym dla tego ugrupowania. Tymczasem po wielu latach korzystania z jednostronnych preferencji

handlowych, państwa AKP zmuszone będą do otwarcia swoich rynków na produkty z UE. Obawy związane ze skutkami takiego rozwiązania spowodowały, że zdecydowana większość mających sfinalizować się w 2008 r. negocjacji w sprawie EPA zakończyła się fiaskiem i wciąż trwają rozmowy dotyczące podpisania kompleksowych umów pomiędzy UE a państwami AKP. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy obawy państw AKP dotyczące EPA są uzasadnione i jaki wpływ może mieć ich podpisanie na dobrobyt tych krajów.

Ewolucja relacji Unii Europejskiej z grupą państw AKP

Początków relacji UE-AKP należy doszukiwać się już w momencie powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (1957). Wtedy to bowiem do traktatu rzymskiego dodano część czwartą, stwierdzającą, że: „państwa członkowskie zgadzają się stowarzyszyć ze Wspólnotą kraje i terytoria pozaeuropejskie, które utrzymują szczególne stosunki z Belgią, Francją, Włochami i Niderlandami”¹. Inicjatywa ta była skutkiem silnych zabiegów Francji, która była zainteresowana utrzymaniem istotnych wpływów politycznych i gospodarczych na terytoriach od siebie zależnych. Francja była bowiem największym imperium kolonialnym po drugiej wojnie światowej wśród wszystkich państw założycieli EWG, mając liczne posiadłości przede wszystkim w Afryce². Głównym celem stowarzyszenia było wspieranie rozwoju gospodarczego na terenach kolonialnych państw EWG. Po odzyskaniu przez większość państw objętych stowarzyszeniem niepodległości, współpraca UE z byłymi koloniami była kontynuowana na mocy podpisanej w 1963 r. Konwencji z Jaunde oraz podpisanej w 1969 r. II Konwencji z Jaunde.

Kiedy w 1973 r. do EWG przystąpiła Wielka Brytania, która również posiadała w przeszłości obszerne imperium kolonialne, grupa państw utrzymująca z EWG specjalne stosunki została rozszerzona i podjęła kroki w kierunku instytucjonalizacji swoich działań. W 1975 r. na mocy Porozumienia z Georgetown zostało formalnie powołane do życia stowarzyszenie państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP), posiadające osobowość prawną oraz własny system instytucjonalny i decyzyjny (stowarzyszenie objęło 46 państw AKP)³. Grupa państw AKP zawarła z EWG kolejne porozumienie, nazwane Konwencją z Lome. Najważniejszym aspektem tego układu było wprowadzenie przez UE jednostronnych preferencji handlowych na rzecz państw AKP. Konwencja zapewniała tym państwom bezcłowy (z nielicznymi wyjątkami) dostęp do rynku EWG na towary przemysłowe i rolne, natomiast państwa AKP zobowiązane były jedynie do przestrzegania w relacjach handlowych z EWG klauzuli naj-

¹ Traktaty rzymskie, część czwarta, art. 131. Pod zapisy traktatu podlegało 26 krajów i terytoriów zamorskich, wśród nich 22 terytoria francuskie, 2 belgijskie oraz po jednym włoskim i holenderskim; Zob. szerzej: zał. IV traktatów rzymskich.

² Zob. szerzej: P. Bagiński, *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 43.

³ A.A. Ambroziak, *Stosunki Wspólnoty Europejskiej z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, Warszawa 2000, ss. 13-14.

wyższego uprzywilejowania⁴. Była to pionierska forma bliskiej współpracy pomiędzy ówczesnym światem rozwiniętym i rozwijającym się, niezwykle korzystna z punktu widzenia biedniejszych państw⁵.

Kolejno odnawiane Konwencje z Lome obowiązywały w sumie przez 25 lat (do 2000 r.). Dopiero w trakcie obowiązywania IV Konwencji z Lome (1990–2000) zaczęto zwracać uwagę, że współpraca UE-AKP w dotychczasowej formie wyczerpała swoje możliwości. Przeszłość kolonialna przestała mieć na arenie międzynarodowej istotne znaczenie, a zasady przyznawania preferencji handlowych państwom AKP zostały zakwestionowane na forum Światowej Organizacji Handlu (WTO)⁶. Efektem negocjacji w sprawie nowej umowy regulującej wzajemne stosunki było podpisanie w dniu 23 czerwca 2000 r. przez 77 państw AKP i 15 państw UE Porozumienia z Kotonu (zawartego na okres 20 lat). Zgodnie z art. 1 porozumienia: „Partnerstwo będzie koncentrować się na zmniejszaniu i ostatecznie wyeliminowaniu ubóstwa [...] oraz stopniowym włączaniu krajów AKP w gospodarkę światową”⁷. Układ z Kotonu, zgodnie z założeniami, był dotychczas dwukrotnie odnawiany – w 2005 i 2010 r. Drugą rewizję podpisało 78 państw AKP i 27 państw UE.

Obecnie grupę AKP tworzy 79 państw (48 państw Afryki, 16 Karaibów oraz 15 Pacyfiku), spośród których jedynie Kuba nie podpisała Porozumienia z Kotonu. Do państw AKP należą zarówno bardzo małe państwa (Tuvalu – powierzchnia 26 km², czy Nauru – 21 km²), o niskiej liczbie ludności (Niue – 1444 mieszkańców), które zajmują przede wszystkim tereny Pacyfiku i Karaibów, jak i duże państwa afrykańskie (np. Sudan i Demokratyczna Republika Konga – oba o obszarze około 2,5 mln km²) o wysokiej liczbie ludności (Nigeria – ponad 130 mln mieszkańców). Łącznie państwa AKP zajmują obszar ponad 25,5 mln km², tworząc potencjał ludzki w wysokości niemalże 800 mln⁸. Tę ogromną część globu łączy jeden wspólny mianownik – zacofanie rozwojowe. Do państw AKP należy 40 z 48 najsłabiej rozwiniętych państw świata (Least Developed Countries – LDC), w tym wszystkie 33 państwa afrykańskie znajdujące się w tej grupie⁹. W publikowanym przez Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) Raplocie o Rozwoju Społecznym z 2010 r. jedynie Barbados uzyskał status państwa o bardzo wysokim rozwoju społecznym, w sześciu państwach wskaźnik ten

⁴ Zobowiązanie się państwa do przyznania innemu państwu nie mniejszych przywilejów handlowych niż przyznane zostały jakimkolwiek państwu trzeciemu. M. Paszyński, *Od traktatu rzymskiego do Porozumienia z Cotonou*, [w:] *Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Szansa dla polskich przedsiębiorstw?*, red. nauk. T. Kołodziej, Oficyna Wydawnicza WSM SIG, Warszawa 2004, ss. 23-24.

⁵ Por.: T. Bartosiewicz, *Zewnętrzna polityka gospodarcza EWG*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 1977, s. 163.

⁶ Zob. szerzej: M. Paszyński, op. cit., ss. 31-33.

⁷ Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its member states, of the other part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000, art. 1.

⁸ *The World Bank*, [Online], dostępne: <http://data.worldbank.org/>, 31.03.2012.

⁹ *Criteria for Identification and Graduation of LDCs*, [Online], dostępne: <http://www.unohrrls.org/en/ldc/related/59/>, 28.02.2012.

uznano za wysoki, w 17 za średni, a aż w 36 (z 42 o takim statusie) za niski. Dziewiętnaście państw AKP nie zostało sklasyfikowanych, w zdecydowanej większości z powodu braku niezbędnych danych¹⁰. Wszystkie państwa AKP zostały uznane zarówno przez Bank Światowy, jak i ONZ, za państwa rozwijające się.

Umowy o Partnerstwie Gospodarczym (EPA) – rewolucja w stosunkach handlowych UE-AKP

Od początku współpracy UE-AKP opiera się ona na dwóch filarach – pomocy finansowej oraz porozumieniach handlowych. W zakresie środków finansowych przekazywanych na rozwój Układ z Kotonu nie wprowadził znaczących zmian – państwa AKP korzystają z funkcjonującego poza budżetem UE Europejskiego Funduszu Rozwoju, z którego na lata 2008–2013 zagwarantowano tym państwom 22 mld euro¹¹. Nowe porozumienie wprowadziło natomiast istotne zmiany w dziedzinie handlu. Miały one wejść w życie z początkiem 2008 r., do tego momentu bowiem państwa UE i AKP miały czas na zawarcie Umów o Partnerstwie Gospodarczym (Economic Partnership Agreements – EPA). Istotą EPA jest dostosowanie handlu pomiędzy oboma grupami państw do reguł WTO, co w praktyce oznacza powrót do zasady wzajemności. Umowy te są w rzeczywistości porozumieniami o wolnym handlu, wzmocnionymi dodatkowo pomocą finansową ze strony UE¹². Wejście w życie EPA oznacza, że Wspólnota znosi wszelkie bariery w dostępie do swojego rynku dla wszystkich produktów pochodzących z państw AKP. Natomiast państwa AKP po przyjęciu EPA powinny być objęte okresem przejściowym na znoszenie barier celnych, którego długość uzależniona jest od stopnia rozwoju danego państwa. Dodatkowo państwa AKP miały możliwość określenia listy produktów wrażliwych, które nie zostały objęte procesem liberalizacji¹³.

Do końca 2007 r. utrzymano w dziedzinie handlu reguły IV Konwencji z Lome. Wobec państw, które nie zdecydowałyby się przystąpić do EPA, Unia zobowiązała się wypracować inne mechanizmy zgodne z zasadami WTO. Natomiast państwa AKP należące do grupy LDC mogły, lecz nie musiały przystąpić do umów EPA, bowiem od 2008 r. zostały objęte niewzajemnymi preferencjami handlowymi¹⁴. Podstawą takiego traktowania państw LDC jest program *Everything but Arms* (EBA), zapewniający im swobodny dostęp do rynku unijnego z wyjątkiem broni i amunicji, co stanowi legalne odstępstwo od zasad WTO.

Negocjacje w sprawie EPA pomiędzy UE a siedmioma regionami grupy AKP rozpoczęły się we wrześniu 2002 r., mimo że ich pierwotny finał miał nastąpić do końca

¹⁰ *Human Development Report 2010*, United Nations Development Programme, Nowy Jork 2010.

¹¹ http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_en.htm, 02.04.2012.

¹² P. Bagiński, *Postanowienia i implikacje Układu z Kotonu*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, Warszawa 2003, s. 83.

¹³ K. Kołodziejczyk, *Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) w stosunkach Unia Europejska – grupa państw AKP*, „Żurawia Papers”, z. 16, Warszawa 2010, ss. 39-43.

¹⁴ Partnership Agreement..., op. cit., art. 37.

2007 r., w większości zakończyły się fiaskiem. Pierwszą i dotychczas jedyną grupą, która podpisała całościową umowę EPA, jest grupa państw CARIFORUM, w skład której wchodzi 15 państw regionu Karaibów. Umowa ta zniosła jednostronne preferencje handlowe udzielane państwom karaibskim przez UE. Biorąc jednak pod uwagę interesy państw rozwijających się, strony doszły do porozumienia w sprawie asymetrii okresu wprowadzania zmian we wzajemnych relacjach handlowych. Zgodnie z ustaleniami państwa CARIFORUM mogą więc korzystać z pełnego dostępu do rynku UE (okresem przejściowym objęto jedynie ryż i cukier), same natomiast zgodziły się na liberalizację 61,1% importu z państw UE w ciągu 10 lat, 82,7% w ciągu 15 lat oraz 86,9% w ciągu 25 lat. Z obowiązku zniesienia barier handlowych w relacjach z UE wyłączono towary wrażliwe, a więc część produktów rolnych, chemikalia, meble, niektóre produkty przemysłowe, alkohole, napoje gazowane oraz soki owocowe¹⁵.

Negocjacje z pozostałymi sześcioma regionami AKP nie zakończyły się podpisaniem EPA w ustalonym w Porozumieniu z Kotonu kształcie. Przyczyną tej sytuacji były obawy państw AKP związane z konsekwencjami wprowadzenia nowych umów. Wymogi stawiane przez regulacje WTO sprawiły bowiem, że po dekadach jednostronnych preferencji udzielanych im przez UE, relacje pomiędzy tymi stronami miały przyjąć charakter wzajemności. Państwa AKP uznały, że koniec handlowej asymetrii przyniesie liczne negatywne dla nich konsekwencje. Wśród najważniejszych argumentów przeciw EPA państwa AKP wymieniały spadek dochodów z ceł oraz wzrost konkurencji. Zarzucano UE, że wykorzystując nierówną pozycję w negocjacjach, próbuje przeforsować postanowienia korzystne dla europejskich przedsiębiorstw. Sugerowano, że EPA mogą osłabić integrację pomiędzy poszczególnymi regionami AKP. Wreszcie pojawiły się opinie, że dostosowanie handlu państw rozwijających się do wymogów WTO jest korzystne dla najsilniejszych państw, jednocześnie będąc zagrożeniem dla najsłabszych¹⁶. Te obawy sprawiły, że państwa AKP bardzo niechętnie podchodziły do tematu wszelkich zmian wprowadzanych w relacjach z UE. Co więcej, EPA są kompleksowymi umowami regulującymi handel bardzo dużą liczbą towarów, negocjacje były więc niezwykle skomplikowane i czasochłonne.

W tej sytuacji zdecydowano o zawarciu tzw. umów przejściowych EPA (*Interim Economic Partnership Agreements*), których skutkiem jest zapewnienie zgodności relacji na linii AKP-UE z wymogami WTO, stanowią one jednak jedynie podstawę do wprowadzenia pełnych EPA. Zapewniają one bezcłowy oraz bezkontyngentowy dostęp państw AKP do rynku UE oraz stopniową liberalizację handlu w odwrotnym kierunku. Swoimi postanowieniami są więc analogiczne wobec podpisanej umowy EPA pomiędzy UE a państwami CARIFORUM, nie są jednak kompleksowymi umowami w pierwotnie zakładanym kształcie i nie obejmują wszystkich państw z poszczególnych regionów¹⁷. Grono z państw LDC należących do grupy AKP zdecydowało się

¹⁵ *Summary of the Economic Partnership Agreement*, Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade, Bruksela 2008, ss. 4-10.

¹⁶ K. Karl, *Economic Partnership Agreements – hopes, fears and challenges*, „The ACP-EU Courier”, Directorate General for Development, Genewa 2002, s. 24.

¹⁷ K. Kołodziejczyk, op. cit., s. 57.

bowiem pozostać przy oferowanym im programie EBA. Jest również grupa państw, które nie należą do LDC i nie przyjęły umów EPA, zostały więc objęte Generalnym Systemem Preferencji oferowanym przez Unię Europejską wobec wszystkich państw rozwijających się.

Umowy EPA – szansa czy zagrożenie dla rozwoju państw AKP?

Kluczową kwestią do rozstrzygnięcia pozostaje pytanie, czy obawy państw AKP dotyczące wprowadzenia EPA są uzasadnione. Udział UE w łącznych obrotach handlowych państw AKP wynosi 24,9% (25,2% importu i 24,5% eksportu), co czyni Unię najważniejszym partnerem handlowym tego ugrupowania¹⁸. Zmiany warunków wymiany z UE mają więc istotne znaczenie dla rozwoju państw grupy AKP. Na mocy kolejnych Konwencji z Lome oraz w początkowej fazie Porozumienia z Kotonu państwa AKP korzystały z praktycznie nieograniczonych możliwości ochrony krajowego rynku przed produktami z państw UE, natomiast obecnie podpisane ostateczne i przejściowe umowy EPA zakładają liberalizację przepływu towarów z Unii do państw AKP w 80-98%, w większości w ciągu 15 lat.

Ze względu na długie okresy przejściowe w znoszeniu stawek celnych w standardowych oraz przejściowych umowach EPA niemożliwa jest na ten moment pełna ocena ich wpływu na wielkość handlu UE-AKP. Od momentu podpisania Porozumienia z Kotonu powstały jednak liczne opracowania próbujące oszacować przyszłe skutki liberalizacji handlu UE-AKP. Przeprowadzone symulacje zgodnie dowodzą, że jednym z rezultatów obniżek taryf celnych na import produktów z UE będzie wyższy pozytywny efekt kreacji¹⁹ niż negatywny efekt przesunięcia²⁰ w handlu AKP, co pozwoli na bardziej efektywną alokację produkcji wewnątrz obu ugrupowań²¹. Jak wskazują badania Romaina Pereza, członka Komisji Gospodarczej ONZ ds. Afryki, zagrożeniem jest tu jednak możliwość zmniejszenia wewnątrzregionalnego handlu państw AKP na rzecz zwiększenia importu i eksportu z państw UE. Natomiast w bezpośrednich relacjach handlowych UE-AKP oba ugrupowania mogą liczyć na wzrost eksportu, z tym, że w przypadku Unii wzrost ten będzie nieproporcjonalnie większy, co oznacza pogorszenie bilansów handlowych państw AKP. R. Perez zwraca także uwagę, że największe korzyści państwom AKP mogłaby przynieść nie zmiana porozumień handlowych z UE, a pełna liberalizacja handlu pomiędzy samymi państwami AKP²².

¹⁸ ACP EU Bilateral Trade and Trade with the World, The Directorate General for Trade, Bruksela 2011.

¹⁹ Sytuacja, w której nieefektywnie produkowane dobro przez firmę w kraju AKP będzie zastępowane na rynku przez beztaryfowy import produktu bardziej wydajnie wytworzonego w kraju UE. Straty krajowych producentów państw AKP zostaną zrekompensowane przez zysk konsumenta związany z niższymi cenami.

²⁰ Wystąpi, gdy produkty dostawców unijnych, nie objęte taryfami celnymi, wyprą bardziej efektywnie produkowane, lecz objęte barierami handlowymi, towary spoza obu ugrupowań.

²¹ *The Potential Effects of Economic Partnership Agreements: What Quantitative Models Say*, Overseas Development Institute Briefing Paper, Londyn 2006, s. 3.

²² R. Perez, *Are the Economic Partnership Agreements a first-best optimum for the ACP countries?*, "Journal of World Trade", nr 40:6, Waszyngton 2006.

Jeden z zarzutów wobec EPA głosi, że Unia Europejska w chęci dostosowania handlu z państwami AKP do reguł WTO posunęła się za daleko, chcąc zrobić więcej, aniżeli faktycznie jest wymagane. Zdaniem ekspertów, aby spełnić zawarty w artykule XXIV Układu Ogólnego w sprawie Taryf Celnych i Handlu wymóg WTO dotyczący liberalizacji „zasadniczo całego handlu”, wystarczyłoby jego uwolnienie w przypadku 67-83% produktów (obecnie 80-98%), a nawet mniejsze²³. Należy zwrócić uwagę, że wysokie taryfy celne były jednym ze sposobów stosowanych przez obecne europejskie potęgi na ochronę rodzimego przemysłu w okresie ich industrializacji. Tymczasem Afryka Subsaharyjska, głównie pod naciskiem WTO, już w 2005 r. stosowała średnio trzykrotnie niższe stawki celne na produkty przemysłowe aniżeli Wielka Brytania, Włochy i Niemcy w latach 50. ubiegłego wieku, a po wprowadzeniu umów EPA nastąpi jeszcze większe otwarcie jej rynków²⁴.

Kolejną kwestią, na którą należy zwrócić uwagę analizując potencjalne skutki umów EPA, to fakt ignorowania potrzeb państw AKP w zakresie rozwoju ich przemysłu. W tej chwili na listach zawierających 2-20% towarów wyłączonych z liberalizacji UE-AKP zdecydowaną większość stanowią produkty rolnicze. Państwa AKP, będąc pod presją czasu, zdecydowały się bowiem chronić przede wszystkim najbardziej wrażliwe sektory gospodarki²⁵. Fakt ten może spowodować przesunięcia produkcji z przemysłu lekkiego i ciężkiego do działalności rolno-spożywczej, przynoszącej w handlu międzynarodowym relatywnie mniej korzyści. Tymczasem już teraz Unia Europejska eksportuje na rynki państw AKP przede wszystkim dobra produkcyjne, zaś importuje dobra nisko przetworzone. W 2009 r. surowce stanowiły 74% importu UE z państw AKP, zaś dobra przemysłowe 20,9%. W przypadku eksportu natomiast 21,8% dóbr dostarczanych przez UE na rynki państw AKP to surowce, a 74% to dobra przetworzone²⁶.

Drugą dziedziną obok handlu, na którą istotny wpływ będzie miało wprowadzenie umów EPA, są dochody budżetowe państw AKP. Wpływy z taryf celnych zajmują bowiem ważne, a w niektórych krajach wręcz kluczowe miejsce w ich budżetach²⁷. Tymczasem liczne badania wskazują na jednoznacznie negatywne wnioski w zakresie dochodów budżetowych państw AKP – wprowadzenie tychże umów spowoduje spadek dochodów państw AKP z opodatkowania handlu²⁸. Zgodnie z szacunkami przedstawionymi w tab. 1., dochody państw AKP z ceł mogą spaść o 28%, co skutkowałoby niemal 6-procentowym spadkiem całkowitych dochodów budżetowych tych państw.

²³ *Partnership or Power Play? How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean and Pacific countries?*, Oxfam International Briefing Paper, kwiecień 2008, s. 14.

²⁴ Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London 2002, s. 17.

²⁵ *Market Access for Trade in Goods in Economic Partnership Agreements (EPAs)*, South Centre, Fact Sheet nr 7, Genewa 2008, s. 8. Uwaga ta nie dotyczy umowy EPA z Karaibami, zawierającej wyłączenia chroniące lokalne rynki.

²⁶ Obliczenia własne na podstawie: *ACP EU Bilateral Trade...*, op. cit.

²⁷ Zob. szerzej: C. Milner, *An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP Countries of Economic Partnership Agreements with the EU*, Commonwealth Secretariat, Londyn 2005, s. 13.

²⁸ Por.: *The Potential Effects of Economic Partnership Agreements: What Quantitative...*, op. cit., s. 3.

Wyraźnie większe znaczenie tego faktu odnotowuje się w przypadku państw afrykańskich, mniejsze zaś w przypadku Pacyfiku i Karaibów. Potencjalny spadek dochodów budżetowych o ponad 10%, jak to może mieć miejsce w ugrupowaniach ESA (Afryka Południowo-Wschodnia), EAC (Afryka Wschodnia) i CEMAC (Afryka Centralna) jest istotnym problemem, z którym będą musiały zmierzyć się państwa AKP. Odpowiednio długie okresy przejściowe we wprowadzaniu umów EPA powinny zostać wykorzystane na przeprowadzenie reform przygotowujących budżety krajowe państw AKP na przesunięcie akcentów w zakresie ich źródeł dochodów. Jednocześnie UE zarzuca się również, że w obowiązującym na lata 2008–2013 Europejskim Funduszu Rozwoju w żaden sposób nie uwzględniono przyszłych kosztów fiskalnych państw AKP związanych z obniżeniem taryf celnych na produkty z UE²⁹.

Tabela 1. Skutki fiskalne wprowadzenia EPA dla państw AKP

	Spadek dochodów z ceł	Spadek dochodów budżetowych
AKP	- 27,9%	- 5,8%
AKP LDC	- 37,7%	- 7,5%
SADC	- 19,4%	- 5,0%
ESA	- 42,2%	- 10,5%
EAC	- 63,5%	- 14,0%
CEMAC	- 72,0%	- 12,4%
Pacyfik	- 2,4%	- 0,9%
Karaiby	- 13,8%	- 2,8%

SADC – ugrupowanie państw Afryki Południowej, ESA – ugrupowanie państw Afryki Południowo-Wschodniej, EAC – ugrupowanie państw Afryki Wschodniej, CEMAC – ugrupowanie państw Afryki Centralnej.

Źródło: V. Roza, *Adjusting to the effects of the ACP-EU Economic Partnership Agreements. The Application of Special and Differential Treatment*, University of Maastricht, sierpień 2006, s. 32.

Z kolei głównym argumentem zwolenników umów EPA jest fakt, że współpraca pomiędzy UE a państwami AKP w dotychczasowym kształcie nie przyniosła oczekiwanych rezultatów i jej kontynuacja opierająca się przede wszystkim na jednostronnych preferencjach handlowych dla państw AKP byłaby więc bezcelowa. Po pierwsze, mimo znaczących preferencji handlowych, udział państw AKP w handlu UE na przestrzeni lat malał. W 1970 r. import i eksport z państw AKP stanowił odpowiednio 7,6% i 8,9% całego importu i eksportu państw UE³⁰. W 2009 r. natomiast wielkości te wynosiły odpowiednio 5,2% i 4,5%³¹. Po drugie, znaczenie państw AKP w handlu UE maleje także w odniesieniu do innych państw rozwijających się. W 1976 r., a więc

²⁹ *Partnership or Power Play...*, op. cit., s. 19.

³⁰ B. Mucha-Leszko, *Rozwój współpracy Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, [w:] *Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec krajów trzecich*, red. nauk. B. Mucha-Leszko, Wydawnictwo Małopolskiego Instytutu Gospodarczego, Rzeszów 1999, s. 104.

³¹ *ACP EU Bilateral Trade...*, op. cit.

na początku obowiązywania Konwencji z Lome, udział importu UE z państw AKP w całkowitym imporcie z państw rozwijających się wynosił 14,8%³². W 2009 r. wielkość ta wyniosła zaledwie 9,3%. W ostatnim dziesięcioleciu, gdy import UE z państw rozwijających się zwiększył się o ponad 120%, wartość ta w przypadku państw AKP zwiększyła się jedynie o 60%³³. Tymczasem to państwa AKP, a nie inne państwa rozwijające się, były przez długi okres czasu szczególnie uprzywilejowane w relacjach handlowych z UE.

Współpraca UE-AKP nie przyczyniła się również do ogólnego rozwoju gospodarczego państw AKP, co było od początku głównym założeniem relacji pomiędzy oboma ugrupowaniami. Państwa AKP w latach 1975–2005 uzyskiwały średnioroczny przyrost PKB na poziomie 2,8%, natomiast dla państw uznawanych w tym okresie przez Bank Światowy za grupę państw o niskim dochodzie wskaźnik ten wyniósł przeciętnie 4,6%. Oznacza to, że państwa AKP doświadczały wolniejszego rozwoju aniżeli inne, najbiedniejsze państwa rozwijające się³⁴. Fakt wolniejszego rozwoju państw AKP potwierdzają również statystyki dotyczące liczby ludności niedożywionej w tych państwach w latach 1969–2001. Badania dotyczące 48 państw AKP wykazały, że procent ludności niedożywionej utrzymywał się tam na bardzo wysokim i praktycznie niezmiennym poziomie (32-35%), podczas gdy w analogicznym czasie procent ludności niedożywionej w 100 państwach rozwijających się, których dotyczyło badanie, zmniejszył się z 37% do 17%³⁵.

Zwolennicy umów EPA wskazują na powyższe dane, jako na dowód niezadowalających efektów współpracy UE-AKP w dotychczasowym kształcie, a więc także potrzebę zmian. Reformy rozpoczęte przez Porozumienie z Kotonu mają na celu bliższe zintegrowanie państw AKP z gospodarką światową. Mają stymulować te państwa do likwidacji najistotniejszych słabości instytucjonalnych (korupcja, niska ściągłość podatków) i przeprowadzenia niezbędnych reform gospodarczych. Wzrost konkurencji dla krajowych producentów można rozpatrywać w tym przypadku jako szansę, nie zaś zagrożenie. Wykorzystanie zmian wprowadzanych przez umowy EPA tak, aby stały się bodźcem dla państw AKP do przyspieszenia gospodarczego i wydostania się ze stanu zacofania, zależy w dużej mierze od Unii Europejskiej, ale przede wszystkim od samych państw AKP.

Podsumowanie

Relacje handlowe Unii Europejskiej i grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku wkraczają obecnie w nową fazę. Po kilkudziesięciu latach jednostronnych preferen-

³² M. Manchin, *Preference utilisation and tariff reduction in EU imports from ACP countries*, Tinbergen Institute, Rotterdam 2005, s. 2.

³³ Obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu.

³⁴ L. Curran, L. Nilsson, D. Brew, *The Economic Partnership Agreements: Rationale, misperceptions and the non-trade aspects*, Dyrektorat Generalny Komisji Europejskiej ds. Handlu, Bruksela 2007, s. 4.

³⁵ J. Skoet, K. Stamoulis, A. Deuss, *Investing in Agriculture for Growth and Food Security in the ACP Countries*, ESA Working Paper nr 04-22, Bruksela 2004, s. 3.

cji udzielanych państwom AKP przez UE zdecydowano się na wprowadzenie Umów o Partnerstwie Gospodarczym (EPA), których głównym założeniem jest powrót do zasady wzajemności w stosunkach handlowych pomiędzy oboma ugrupowaniami. Zmiana ta wywołała znaczne obawy wśród państw AKP, dotyczące przede wszystkim ochrony własnego rynku oraz spadku dochodów z ceł. Efektem tego są przedłużające się negocjacje w sprawie podpisania EPA, pierwotnie mające zakończyć się w 2008 r.

Przeprowadzone analizy pozwoliły na sformułowanie następujących wniosków:

- Unia Europejska jest dla państw AKP najważniejszym partnerem handlowym, a zmiany w uregulowaniach wzajemnego handlu mają dla tych państw niebagatelne znaczenie.
- Ocena potencjalnych skutków handlowych EPA nie jest jednoznaczna. Z jednej strony liberalizacja handlu UE-AKP pozwoli na efektywniejszą alokację produkcji wewnątrz obu ugrupowań i wzrost eksportu, z drugiej jednak pogorszą się bilanse płatnicze państw AKP oraz zmniejszy wielkość obrotów handlowych pomiędzy tymi państwami.
- Odsetek produktów wyłączonych z liberalizacji w ramach obecnie obowiązujących pełnych oraz przejściowych EPA jest zbyt niski oraz w niewystarczającym stopniu uwzględnia dobra przemysłowe, co może negatywnie wpływać na rozwój produkcyjnych gałęzi gospodarek państw AKP.
- Wprowadzenie umów EPA spowoduje spadek dochodów z ceł w państwach AKP, a w konsekwencji także znaczący spadek dochodów budżetowych w tych państwach, co będzie wiązało się z koniecznością zreformowania krajowych budżetów państw AKP.
- Wieloletnia współpraca, której podstawą były jednostronne preferencje handlowe dla państw AKP, nie przyniosła zadowalających rezultatów. Znaczenie państw AKP w obrotach handlowych UE jest niższe niż w latach 70. i 80. XX w., systematycznie zmniejsza się także udział grupy AKP w handlu UE z państwami rozwijającymi się. Współpraca z UE nie okazała się także być dla państw AKP impulsem do wydobycia się ze stanu zacofania gospodarczego. W okresie kooperacji z UE kraje AKP rozwijały się wolniej, aniżeli inne państwa rozwijające się.
- Zmiany w relacjach handlowych z UE mogą być dla państw AKP szansą na ściślejszą integrację ze światową gospodarką oraz przeprowadzenie niezbędnych dla tych państw reform instytucjonalnych i budżetowych.

Powyższe wnioski nie pozwalają na jednoznaczną ocenę potencjalnych skutków EPA dla państw AKP. Wiele z obaw tych państw wydaje się być uzasadnionych. Z drugiej jednak strony przeprowadzane zmiany można traktować w kategoriach szansy, nie zaś zagrożenia. Efekty nowych regulacji w znacznym stopniu zależeć będą od samych państw AKP. Unia Europejska może, a nawet powinna dać najbardziej potrzebującym państwom sprawiedliwą szansę, jednak o jej wykorzystanie zadbać muszą same państwa rozwijające się.

Literatura

Dokumenty:

- ACP EU Bilateral Trade and Trade with the World, The Directorate General for Trade, Bruksela 2011.
- Partnership Agreement between the members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the one part, and the European Community and its member states, of the other part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000.
- Summary of the Economic Partnership Agreement, Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade, Bruksela 2008.
- Traktaty rzymskie.

Druki zwarte:

- Bagiński P., *Europejska polityka rozwojowa. Organizacja pomocy Unii Europejskiej dla krajów rozwijających się*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- Bartosiewicz T., *Zewnętrzna polityka gospodarcza EWG*, Wydawnictwo PISM, Warszawa 1977.
- Curran L., Nilsson L., Brew D., *The Economic Partnership Agreements: Rationale, misperceptions and the non-trade aspects*, The Directorate General for Trade, Bruksela 2007.
- Ha-Joon Chang, *Kicking Away the Ladder. Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London 2002.
- K. Kołodziejczyk, *Umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) w stosunkach Unia Europejska – grupa państw AKP*, „Żurawia Papers”, z. 16, Warszawa 2010.
- Manchin M., *Preference utilisation and tariff reduction in EU imports from ACP countries*, Tinbergen Institute, Rotterdam 2005.
- Market Access for Trade in Goods in Economic Partnership Agreements (EPAs), South Centre, Fact Sheet nr 7, Genewa 2008.
- Milner C., *An assessment of the overall implementation and adjustment costs for the ACP Countries of Economic Partnership Agreements with the EU*, Commonwealth Secretariat, Londyn 2005.
- Mucha-Leszko B., *Rozwój współpracy Unii Europejskiej z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, [w:] *Polityka handlowa Unii Europejskiej wobec krajów trzecich*, red. nauk. B. Mucha-Leszko, Wydawnictwo Małopolskiego Instytutu Gospodarczego, Rzeszów 1999.
- *Partnership or Power Play? How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean and Pacific countries?*, Oxfam International Briefing Paper, Boston 2008.
- Paszyński M., *Od traktatu rzymskiego do Porozumienia z Cotonou*, [w:] *Pomoc Unii Europejskiej dla krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku. Szansa dla polskich przedsiębiorstw?*, red. nauk. T. Kołodziej, Oficyna Wydawnicza WSM SIG, Warszawa 2004.
- Perez R., *Are the Economic Partnership Agreements a first-best optimum for the ACP countries?*, United Nations Economic Commission for Africa, Waszyngton 2006.
- Roza V., *Adjusting to the effects of the ACP-EU Economic Partnership Agreements. The Application of Special and Differential Treatment*, University of Maastricht, sierpień 2006.
- Skoet J., Stamoulis K., Deuss A., *Investing in Agriculture for Growth and Food Security in the ACP Countries*, ESA Working Paper No. 04-22, Bruksela 2004.
- *The Potential Effects of Economic Partnership Agreements: What Quantitative Models Say*, Overseas Development Institute Briefing Paper, Londyn 2006.

Najważniejsze artykuły:

- Ambroziak A.A., *Stosunki Wspólnoty Europejskiej z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 9, Warszawa 2000.
- Bagiński P., *Postanowienia i implikacje Układu z Kotonu*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, Warszawa 2003.

- Criteria for Identification and Graduation of LDCs, [Online], dostępne: <http://www.unohrlls.org/en/ldc/related/59/>, 28.02.2011.
- European Development Fund (EDF), [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/edf_en.htm, 02.04.2012.
- Karl K., *Economic Partnership Agreements – hopes, fears and challenges*, „The ACP-EU Courier”, Directorate General for Development, Genewa 2002.
- Perez R., Karingi S.N., *How to Balance the Outcomes of the Economic Partnership Agreements for Sub-Saharan African Economies?*, „The World Economy”, nr 30, Waszyngton 2007.

MONIKA BATOR-BRYŁA

AGENCJA RESTRUKTURYZACJI I MODERNIZACJI ROLNICTWA
W TARNOBRZEGU

Ochrona interesów prawnych państw i obywateli w związku ze stosowaniem ograniczeń swobody przepływu osób w Unii Europejskiej na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości

Streszczenie: Państwa członkowskie Unii Europejskiej (UE) w określonych przypadkach posiadają kompetencje w obszarze decyzyjności w kwestii odmowy prawa wjazdu lub nakazu opuszczenia granic ich terytorium podmiotowi naruszającemu bądź zagrażającemu porządkowi wewnętrznemu państwa. Prawo unijne zawiera enumeratywny katalog restrykcji swobody przepływu osób. W świetle art. 45 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej ograniczenia te uzasadnione są względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Głównym założeniem wprowadzenia tego rodzaju wyjątków od stosowania prawa migracji jest ochrona prawnych interesów państw członkowskich. Jednakże z drugiej strony regulacje UE mają na celu indywidualną ochronę praw jednostki, co odzwierciedla skala orzecznictwa w powyższym zakresie. Korzyści z legislacji są obopólne. Władze krajowe posiadają instrumenty mechanizmu obronnego wobec cudzoziemców zakłócających ład i porządek wewnętrzny, natomiast ci ostatni mogą liczyć na normy prawne i orzecznictwo ETS, ukierunkowane na ochronę ich uprawnień. Jednakże państwa członkowskie zobligowane są do realizacji środków prewencyjnych w ramach wyznaczonych przez prawo UE oraz przy poszanowaniu podstawowych swobód zawartych w TFUE.

Wstęp

Celem niniejszej publikacji jest ukazanie korelacji pomiędzy ochroną interesów państw członkowskich, w szczególności możliwością stosowania instrumentów prawnych wobec podmiotów naruszających porządek publiczny danego państwa, a ochroną indywidualnych praw obywateli Unii Europejskiej (UE) oraz członków ich rodzin w świetle wybranego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS).

W świetle art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) jednym z fundamentalnych jej celów jest umacnianie ochrony praw i interesów obywateli państw członkowskich. Nadto ochronę uprawnionych podmiotów utrwała dodatkowo instytucja obywatel-

stwa Unii¹, stanowiąca główne kryterium w zakresie dochodzenia uprawnień wynikających z prawa UE, następnie orzecznictwo ETS oraz przepisy wtórnego prawa unijnego. Przykładowo można wskazać na art. 28 dyrektywy 2004/38/WE², wprowadzający wzmocnioną ochronę obywateli Unii oraz w pewnych przypadkach członków ich rodzin.

Konsekwencją sukcesywnej implementacji uprawnień przewidzianych w prawie UE, w obszarze swobody migracji jest konieczność zapewnienia coraz efektywniejszej ochrony interesów prawnych poszczególnych państw członkowskich przed zachowaniami zagrażającymi przede wszystkim ich porządkowi lub bezpieczeństwu publicznemu. Regulacje prawa wtórnego z jednej strony chronią interesy państw, z drugiej natomiast zawierają normy gwarantujące indywidualnym odbiorcom poszanowanie praw, wywodzonych przez nich z prawa unijnego. Oznacza to możliwość ingerencji państwa w przedmiotowym zakresie wyłącznie w określonych okolicznościach oraz po spełnieniu pewnych przesłanek. Istotnym przepisem dla wykonywania praw państw członkowskich jest art. 45 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zawierający zastrzeżenie ograniczeń uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego. Inaczej mówiąc, uzasadnia on sytuacje, w których dane państwo uprawnione jest do podjęcia środków w zakresie odmowy wjazdu lub nakazu wydalenia podmiotu z jego terytorium, naruszającego zasady prawa UE, celem ochrony nadrzędnych lub poważnych interesów państwowych³. Co więcej, wywiera bezpośredni skutek dla porządku prawnego państw członkowskich oraz przyznaje uprawnionym prawa chronione przez ich organy sądowe⁴.

W wyroku *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*⁵ ETS zajął się wykładnią pojęć nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego oraz poważnych względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego w sprawie obywatela greckiego, urodzonego w Niemczech i posiadającego w tym państwie prawo

¹ Obywatelstwo Unii regulują przede wszystkim art. 9 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską, wersja skonsolidowana Dz.U. C 83 z dnia 30 marca 2010 r. oraz art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), wersja skonsolidowana Dz.U. C 83 z dnia 30 marca 2010 r.

² Artykuł 28 ust. 1 dyrektywy 2004/38/EC przewiduje, że przy podejmowaniu przez państwo członkowskie decyzji o wydaleniu ze swego terytorium obywatela Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinno ono uwzględnić przede wszystkim informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na terytorium państwa, jego wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, integracji społecznej i kulturalnej w przyjmującym państwie członkowskim oraz stopień więzi z krajem pochodzenia. Dyrektywa 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Dz. Urz. L 158 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 77 i sprostowanie Dz.U. 2005, L 197, s. 34.

³ Por. W.H. Roth, *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług*, [w:] M.A. Dausas (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 438. Zob. też: L. Mikrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 224.

⁴ R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993, s. 85.

⁵ Sprawa C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., [2010] ECR 00000.

pobytu na czas nieokreślony od 2001 r. W roku 2008 *Regierungspräsidium Stuttgart*⁶ orzekł o utracie prawa wjazdu i pobytu przez Tsakouridisa na terytorium Niemiec z możliwością wydalenia do Grecji, będące głównie następstwem skazania zainteresowanego za handel środkami odurzającymi w zorganizowanej grupie przestępczej na karę pozbawienia wolności w wymiarze powyżej pięciu lat. Zdaniem organu orzekającego, podjęte środki znajdują uzasadnienie w nadrzędnych względach bezpieczeństwa publicznego w świetle art. 28 ust. 3 lit. a dyrektywy 2004/38/WE⁷. Ponadto skuteczne zwalczanie przestępczości dotyczącej obrotu środkami odurzającymi można zakwalifikować jako podstawowy interes społeczny. Niewątpliwie interes mający na celu uniknięcie stwierdzenia utraty prawa wjazdu i pobytu nie przeważa nad interesem publicznym w zakresie zwalczania przestępczości związanej z obrotem środkami odurzającymi. W uzasadnieniu decyzji *Regierungspräsidium Stuttgart* wskazuje, iż: „charakter popełnionych przestępstw jest na tyle poważny, że usprawiedliwia ingerencję w życie osobiste Tsakouridisa wobec nadrzędnego interesu ochrony porządku publicznego i zapobiegania dalszym karalnym działaniom w rozumieniu art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (EKOPCPW)⁸, przy czym brak jest widocznych równoważnych interesów prywatnych i rodzinnych, które nakazywałyby odstąpienie od wydalenia ze względów proporcjonalności”. W odpowiedzi na argumentację *Regierungspräsidium Stuttgart* skarżący podniósł kwestię braku poważnego, rzeczywistego i dostatecznego zagrożenia dla podstawowego interesu społecznego z jego strony oraz braku uzasadnienia i proporcjonalności dla orzeczenia utraty prawa wjazdu i pobytu na obszarze Niemiec. Organ rozpatrujący skargę *Verwaltungsgericht Stuttgart* (sąd administracyjny) stwierdził, że w przedmiotowej sprawie brak jest nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu § 6 ust. 5 *Freizügigkeit von Unionsbürgern*⁹, które

⁶ Prezydium Rejencji kraju związkowego Badenia-Wirtembergia, mające siedzibę w Stuttgarcie. Prezydium podlega Ministerstwu Spraw Wewnętrznych Badenii-Wirtembergii.

⁷ „Decyzja o wydaleniu nie można zostać podjęta wobec obywateli Unii, z wyjątkiem decyzji uzasadnionej nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwa członkowskie, jeżeli: a) zamieszkiwali oni w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat [...]”.

⁸ Umowa międzynarodowa z zakresu ochrony praw człowieka zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja po uzyskaniu niezbędnych 10 ratyfikacji weszła w życie 3 września 1953 r. Stronami Konwencji jest wszystkie 47 państw członkowskich Rady Europy (jest to obecnie warunek członkostwa w tej organizacji). Na temat art. 8 EKOPCPW zob. R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo...*, op. cit., s. 110.

⁹ Niemiecka ustawa o swobodnym przepływie obywateli Unii z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), zmieniona przez *Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze* (ustawą o zmianie ustawy o policji federalnej i innych ustaw) z dnia 26 lutego 2008 r. (BGBl. 2008 I, s. 215). Paragraf 6 ust. 5 ww. ustawy stanowi, że: „W odniesieniu do obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy przebywali na terytorium federalnym przez ostatnie dziesięć lat, i w odniesieniu do nieletnich stwierdzenie, o którym mowa w ust. 1, może nastąpić jedynie z nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego. Reguła ta nie ma zastosowania do nieletnich, gdy utrata prawa pobytu konieczna jest ze względu na dobro dziecka. Nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego mogą wystąpić tylko wtedy, jeżeli zainteresowany został prawomocnie skazany za jeden lub kilka czynów karalnych popełnionych umyślnie na karę pozbawienia wolności lub karę dla nieletnich w wymiarze co najmniej pięciu lat lub jeżeli podczas ostatniego prawomocnego skazania zastosowano wobec niego zabezpieczające pozbawienie wolności, jeżeli zagrożone jest bezpieczeństwo Niemiec lub jeżeli zainteresowany stanowi zagrożenie terrorystyczne”.

usprawiedliwiłyby podjęcie decyzji o wydaleniu. Przekroczenie ustawowego wymiaru kary pięciu lat nie przesądza bowiem o występowaniu względów bezpieczeństwa publicznego.

Bezspornie prawodawca, uzależniając każdy środek wydalenia, w przypadkach określonych w art. 28 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE, od obecności nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego, miał w zamiarze ograniczenie tych środków do okoliczności wyjątkowych. Niemniej jednak, zdaniem ETS, narkomania stanowi niebezpieczeństwo ekonomiczne i społeczne dla ludzkości¹⁰. Trybunał, nadając państwu członkowskiemu, celem ochrony porządku publicznego, uprawnienia do podejmowania specjalnych środków wobec cudzoziemców naruszających przepisy o środkach odurzających, tym samym potwierdził, że można odnieść pojęcie porządku publicznego do obrotu środkami odurzającymi¹¹. Handel tymi ostatnimi w zorganizowanej grupie przestępczej może przybrać tak ogromną skalę, że będzie stanowić bezpośrednie zagrożenie dla stabilności i bezpieczeństwa państw członkowskich¹².

W rzeczywistości w powołanej sprawie *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*¹³ sąd krajowy dążył do ustalenia poziomu ochrony, w rozumieniu art. 28 dyrektywy 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., obywatela państwa członkowskiego, przerywającego swój pobyt na terytorium Niemiec przez ostatnie dziesięć lat, którego powrót do tego państwa był następstwem orzeczenia sądowego¹⁴. Pewne jest, że z treści powołanego przepisu nie wynika, jakoby okresowe nieobecności w państwie goszczącym skutkowały nabyciem lub utratą zwiększonej ochrony. Prawodawca unijny wprowadził jednakże subsydiarne instrumenty prawne, zwiększające skalę ochrony przed wydaleniem w postaci m.in. obowiązku przestrzegania zasady proporcjonalności pomiędzy stopniem naruszenia a stosowanym środkiem prewencyjnym¹⁵. Jak słusznie zauważa Gérard Druesne, brak spełnienia formalności administracyjno-prawnych nie może stanowić bariery w swobodnym przepływie osób, albowiem pozostawałoby to w sprzeczności z zasadą proporcjonalności, wykluczającą w takim przypadku wydalenie, stanowiące „zaprzeczenie prawa nadanego i gwarantowanego przez Traktat”¹⁶. Nie ulega wątpliwości, iż celem umożliwienia osiągnięcia optymalnych proporcji powinna być zachowana pełna harmonizacja między integracją a ochroną przyznaną przedmiotową dyrektywą. Eskalacja pierw-

¹⁰ Sprawa C-221/81, *Wilfried Wolf przeciwko Hauptzollamt Düsseldorf*, wyrok z dnia 26 października 1982 r., [1982] ECR 3681, pkt 9.

¹¹ Zob. sprawy C-482/01 i C-493/01 *Georgios Orfanopoulos i inni; Rafaele Oliveri przeciwko Land Baden-Württemberg*, wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., [2004] ECR I-5257, pkt 67 oraz C-348/96, *Criminal Proceedings against Donatella Calfa*, wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r., [1999] ECR I-11, pkt 22.

¹² Zob. motyw 1 decyzji ramowej Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiającej minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami (Dz.U. L 335, s. 8).

¹³ Sprawa C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, op. cit.

¹⁴ Powołany przepis nie reguluje kwestii wpływu przejściowych nieobecności w przyjmującym państwie członkowskiemu na stopień ochrony uprawnionego podmiotu.

¹⁵ Zob. pkt 23 preambuły dyrektywy 2004/38/EC z dnia 29 kwietnia 2004 r., op. cit.

¹⁶ G. Druesne, *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 117.

szej z nich powinna skutkować wzmocnieniem poziomu ochrony przed wydalaniem. W omawianej sprawie ETS w ocenie sądu krajowego pozostawił kwestię podlegania zainteresowanego postanowieniom art. 28 ust. 2 lub ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE, wskazując jednocześnie na konieczność uwzględnienia „[...] wszystkich aspektów mających znaczenie w każdym przypadku, w szczególności długość każdego okresu nieobecności zainteresowanego w przyjmującym państwie członkowskim, łączną długość oraz częstotliwość tych okresów nieobecności, a także powody, które skłaniały zainteresowanego do opuszczania tego państwa członkowskiego i które są pomocne przy stwierdzeniu, czy te okresy nieobecności powodują, czy nie powodują przeniesienia do innego państwa członkowskiego głównego ośrodka osobistych, rodzinnych i zawodowych interesów zainteresowanego”¹⁷.

Należy pamiętać, że ochrona interesów państw przejawia się w możliwości nakładania konkretnych środków restrykcyjnych na indywidualne jednostki w ściśle określonych przypadkach. Realizacja ochrony interesów poszczególnych podmiotów może z kolei przybrać formę obrony w postaci wnoszenia środków odwoławczych od decyzji zakazujących wjazdu bądź nakazujących opuszczenie danego państwa członkowskiego. Podjęcie tego rodzaju ograniczeń musi znajdować uzasadnienie w rzeczywistym i aktualnym zagrożeniu podstawowego interesu społecznego¹⁸. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstawy do podjęcia środków porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego¹⁹. Niedopuszczalne są również uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach prewencji ogólnej²⁰. „[...] Można się bowiem powołać na skazanie tylko w takim zakresie, w jakim okoliczności będące podstawą jego wydania pozwalają stwierdzić zachowanie stanowiące faktyczne zagrożenie dla porządku publicznego”²¹. W konsekwencji każdy środek wydalenia obliguje do szczegółowej weryfikacji danego przypadku. Co więcej, jego umotywowanie nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego ma rację bytu, jeśli w obliczu szczególnego zagrożenia środek ten jest nieodzowny do ochrony interesów państwa przyjmującego. Transpozycja powyższych kryteriów powinna odbywać się z poszanowaniem przepisów prawnych, albowiem na względy interesu ogólnego w celu usprawiedliwienia środka krajowego, który może utrudniać korzystanie ze swobody przepływu osób, można się powoływać tylko, gdy dany środek uwzględni takie prawa.

Z jednej strony ochrona praw jednostki wynika z nakazu traktowania indywidualnego zachowania jako wyjątku, mogącego stanowić zagrożenie dla bezpieczeń-

¹⁷ Zob. sentencja wyroku w sprawie C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, op. cit., pkt 57.

¹⁸ Por. W.H. Roth, *Zasady prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług*, [w:] *Prawo gospodarcze*, op. cit., s. 436.

¹⁹ M. Duszczyk, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i terażniejszość*, Warszawa 2010/2011, s. 68.

²⁰ Zob. również W. Czapliński, *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 1999, s. 58.

²¹ Sprawa C-441/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., [2006] ECR I- 3449, pkt 33; C-503/03, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., [2006] ECR 1097, pkt 44.

stwa ocenianego w chwili wydawania decyzji o wydaleniu, z drugiej zaś wzmocniają ją przepisy dyrektywy 2004/38/WE²² oraz orzecznictwo ETS. Intensyfikacji wspomnianej ochrony służy również stosowanie przez ETS w odniesieniu do ograniczeń praw obywateli Unii i członków ich rodzin w zakresie swobody przemieszczania się, interpretacji zawężającej. Natomiast implementacja praw wynikających z przedmiotowej swobody odbywa się przy uwzględnieniu wykładni rozszerzającej. W sprawie *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*²³ Trybunał uznał, iż gwarancje materialne i procesowe, o których stanowi nieobowiązująca już dyrektywa 64/221/EWG²⁴, obligują do stosowania w zakresie podmiotowym wykładni rozszerzającej. Takiej wykładni należy dokonywać również w odniesieniu do aktualnie obowiązującej dyrektywy 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. Zabezpieczenia materialne i proceduralne w niej zawarte mają na celu zagwarantowanie właściwej równowagi pomiędzy interesami obywateli Unii a interesami państw członkowskich. Ponadto państwa członkowskie zobowiązane są do implementacji właściwych krajowych aktów prawnych, celem umożliwienia obywatelom innych państw członkowskich skorzystania z ochrony przewidzianej m.in. przez wymienioną regulację unijną. Pozbawienie prawa do powyższych gwarancji wykluczyłoby w dużej mierze ochronę podmiotów objętych określonymi aktami prawnymi, w szczególności dyrektywą 2004/38/WE. Regulacja ta wprowadza wzmocnioną ochronę uprawnionych jednostek, uzależniając jej stopień od zaawansowania integracji społecznej i kulturalnej w przyjmującym państwie członkowskim, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej oraz więzi z krajem pochodzenia. Na mocy art. 28 ust. 2 dyrektywy niedopuszczalne jest, jak uprzednio wspomniano, wydanie decyzji o wydaleniu wobec obywateli Unii lub członków ich rodzin, posiadających prawo stałego pobytu. Podjęcie decyzji w przedmiocie wydalenia w takich okolicznościach mogłoby znaleźć uzasadnienie wyłącznie w postaci poważnych względów porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Ponadto ustęp trzeci powołanego artykułu nadaje szczególną ochronę podmiotom zamieszkującym w państwie goszczącym przez uprzednie dziesięć lat, albowiem ich wydalenie może nastąpić jedynie na podstawie nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego. W rzeczywistości powołany przepis stanowi ostatnie stadium ochrony, a tym samym ochronę najsilniejszą. Okres pobytu stanowi bezsprzecznie podstawowe kryterium w nadaniu zwiększonej ochrony przed wydaleniem. Wydaje się, iż prawodawca wyszedł z założenia, że im dłuższy okres pobytu w danym państwie, tym większy jest stopień integracji i więzi z państwem przyjmującym. Abstrahując od intencji mocodawcy, przedmiotowa dyrektywa przyznaje uprawnienia podmiotom, które już skorzystały z prawa migracji, znalazły zatrudnienie i zinte-

²² Dyrektywa 2004/38/WE sprecyzowała m.in. kwestie związane z podejmowaniem przez państwa członkowskie działań uzasadnionych ochroną porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego.

²³ Sprawa C-50/06, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., [2007] I-04383, pkt 35.

²⁴ Dyrektywa Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. dotycząca koordynacji środków specjalnych związanych z wjazdem i pobytem cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, Dz. Urz. WE z 4 kwietnia 1964 r., nr L 56, s. 850. Niniejsza dyrektywa została uchylona dyrektywą 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.

growały się w społeczeństwie państwa goszczącego. Z pewnością ochrona praw tych osób w rozumieniu powołanej regulacji wydaje się korzystniejsza, aniżeli osób stawiających dopiero pierwsze kroki w państwie pobytu²⁵ oraz podmiotów nieposiadających obywatelstwa jednego z państw członkowskich²⁶.

Państwa członkowskie, będąc zobowiązane do zapewnienia na ich terytorium porządku i bezpieczeństwa publicznego, posiadają dyskrecjonalne uprawnienia przy wyznaczaniu środków ograniczających prawo migracji²⁷. Tym bardziej wyposażone są w kompetencje do oceny ryzyka naruszenia porządku czy też bezpieczeństwa publicznego na ich terytorium²⁸. Nadanie państwom członkowskim tego rodzaju uprawnień obliguje do odpowiedniego uzasadnienia proporcjonalności stosowanego środka. W opinii rzecznika generalnego Yves'a Bota analiza proporcjonalności nabiera szczególnej wagi i wymaga uwzględnienia przez odpowiedni organ dowodów potwierdzających, że podjęta decyzja ma na celu zapobiec zagrożeniu powrotu do popełnianych naruszeń. Co więcej, podjęcie decyzji o wydaleniu po zakończeniu odbywania kary powinno być poparte weryfikacją jej wpływu na reintegrację podmiotu naruszającego przepisy prawne. Takie stanowisko sprzyjające indywidualizacji kary intensyfikuje bowiem zarówno ochronę interesów prawnych Unii Europejskiej generalnie, jak i ochronę interesów poszczególnych jednostek²⁹.

O ile ochrona interesów obywateli Unii jest przedmiotem licznego orzecznictwa ETS, o tyle ochrona interesów państw członkowskich następuje w głównej mierze na podstawie regulacji pierwotnego prawa UE. Art. 45 ust. 3 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nadaje tym państwom uprawnienia do ograniczenia swobody przemieszczania się wyłącznie w sytuacjach zagrażających ich istotnym interesom społecznym. Potwierdza to również pkt. 22 preambuły dyrektywy 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., dopuszczający restrykcje w zakresie prawa migracji uzasadnione względami porządku, bezpieczeństwa lub zdrowia publicznego. Przedmiotowa dyrektywa wzmocniła znaczenie ochrony interesów państw członkowskich poprzez doprecyzowanie warunków i zabezpieczeń proceduralnych w odniesieniu do uprzednio obowiązującej dyrektywy 64/221/EWG. Co więcej, podkreśliła dopuszczalność przyjęcia przez państwo przyjmujące niezbędnych środków, celem ochrony przed nadużyciami prawa ze strony przemieszczających się. Pamiętać jednakże należy, że tendencja do rozszerzającej interpretacji praw, tym samym ochrony interesów obywateli Unii i członków ich rodzin, rodzi skutek w postaci redukcji kompetencji

²⁵ Por. Komunikat Komisji z dnia 13 czerwca 2007 r. Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników COM (2007) 304 wersja ostateczna.

²⁶ Na temat statusu obywateli państw trzecich zob. W. Alexander, *Free movement of non-EC nationals. A review of the case-law of the Court of Justice*, [w:] H. Schermers (red.), *Free movement of persons in Europe*, "European Journal of International Law", Vol. 3, No. 1, 1992, ss. 53-64.

²⁷ Pod. R. Blanpain, M. Matey, *Europejskie prawo...*, op. cit., s. 111.

²⁸ Sprawa C-41/74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., [1974] ECR 1337, pkt 18.

²⁹ Opinia Rzecznika Generalnego Yves'a Bota z dnia 8 czerwca 2010 r., w sprawie C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, pkt 94-95.

państw członkowskich³⁰. Im szersze uprawnienia jednostek, tym węższe przywileje państw członkowskich. Prawodawca unijny co prawda, pozostawia państwom członkowskim pewien margines swobody w sferze uznania zachowania danego podmiotu za zagrożenie porządku lub bezpieczeństwa państwa, pozwalając jednocześnie na podejmowanie czynności wobec naruszających krajowy porządek wewnętrzny, jednakże wyłącznie w enumeratywnie wskazanych przypadkach³¹.

Niewątpliwie jako ochronę ogólnych interesów państw członkowskich należy rozumieć również ograniczenia w zakresie zatrudnienia w administracji publicznej³². W sprawie *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost*³³ ETS potwierdził, że interesy państw członkowskich w rozumieniu art. 39 ust. 4 Traktatu WE (obecnie art. 45 ust. 4 TFUE)³⁴ wymuszają ograniczenia dostępu cudzoziemców do administracji publicznej, jednakże nie uzasadniają stosowania środków dyskryminacyjnych wobec pracowników już zatrudnionych w służbie publicznej. Co więcej, realizacja wyjątku przewidzianego w art. 39 ust. 4 wymaga oszacowania, czy działalność związana jest z wykonywaniem władzy publicznej oraz, czy występuje zobowiązanie do ochrony interesu publicznego³⁵. W niniejszym postępowaniu Trybunał orzekł, że Luksemburg uchybił zobowiązaniom wynikającym z przedmiotowej normy poprzez wprowadzenie ograniczeń również w odniesieniu do stanowisk niebiorących bezpośrednio lub pośrednio udziału w sprawowaniu władzy publicznej oraz stanowisk, których celem nie jest ochrona interesu publicznego.

Wprowadzenie kryteriów warunkujących zatrudnienie w administracji publicznej w pełni uzasadnione jest zamiarem ochrony ogólnych interesów państwa poprzez zablokowanie dostępu do stanowisk *stricto* związanych ze sprawowaniem władzy obywatelom innych państw członkowskich³⁶. Słusznie zauważa Maciej Duszczyk, iż ograniczenie to wynika z domniemania konieczności lojalności niektórych pracow-

³⁰ Ochronę interesów państw członkowskich wzmacnia również zachowanie przez te kraje kompetencji i wewnętrznych przepisów prawnych w odniesieniu do ustalania zasad dostępu do własnego rynku dla pracowników państw trzecich. Tak: E. Synowiec, *Swoboda przepływu osób. Zniesienie kontroli osób na granicach wewnętrznych UE*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001, s. 153.

³¹ F. Emmert, M. Morawiecki (red.), *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 2002, s. 335.

³² Sprawa C-149/79, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, C-149/79, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Belgii*, wyrok z dnia 17 grudnia 1980 r., [1980] ECR 3881, pkt 7; por. także komunikat Komisji „Free movement of workers-achieving the full benefits and potential” z dnia 11 grudnia 2002 r., COM 2002, 694, s. 17 i n.

³³ Sprawa C-152/73, *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, wyrok z dnia 12 lutego 1974 r., [1974] ECR 153.

³⁴ Art. 39 ust. 4 Traktatu WE wyłącza z zakresu stosowania swobodnego przepływu osób grupę stanowisk, które wiążą się z bezpośrednim lub pośrednim udziałem w sprawowaniu władzy publicznej oraz wykonywaniem zadań, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa albo władz publicznych.

³⁵ Sprawa C-473/93, *Commission of the European Communities v. Grand Duchy of Luxembourg*, wyrok z dnia 2 lipca 1996 r., [1996] ECR I-3207.

³⁶ Pod. G. Druesne, *Prawo materialne...*, op. cit., s. 156.

ników, co wiąże się z posiadaniem przez nich danego obywatelstwa³⁷. Skuteczność tego ograniczenia uzależniona jest od zaistnienia łącznie przesłanki bezpośrednio lub pośrednio sprawowania władzy wraz z koniecznością ochrony interesu państwa goszczącego. Słuszna wydaje się zatem potrzeba interpretacji omawianego pojęcia na płaszczyźnie międzynarodowej, albowiem efektywność intencji Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie powinna być limitowana przez rozbieżne wykładnie znaczenia „administracji publicznej” na szczeblu poszczególnych państw członkowskich³⁸.

Reasumując – ewaluacja zasadności środków mających na celu ochronę porządku publicznego z jednej strony powinna uwzględniać przepisy ograniczające swobodne uznanie państw członkowskich w przedmiotowym zakresie, z drugiej natomiast zapewnienie ochrony praw osób, wobec których zastosowano środki uzasadnione ochroną porządku publicznego. Bez wątplenia utrwalone orzecznictwo potwierdza właściwość sądów krajowych w kwestii oceny, czy pewne zachowania stanowią rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie porządku lub bezpieczeństwa publicznego oraz, czy podejmowane środki są proporcjonalne do stopnia naruszenia. Państwa członkowskie, celem realizacji postanowień prawa UE w zakresie wprowadzenia ograniczeń swobody przepływu obywateli Unii i członków ich rodzin do krajowych porządków prawnych, zobligowane są do ustanowienia szeregu przepisów ustawowych i wykonawczych. W istocie ostateczny werdykt, kwalifikujący środek jako uzasadniający ochronę interesów państwa³⁹, należy do odpowiednich władz krajowych, zobowiązanych do implementacji właściwych norm prawnych w ramach wyznaczonych przez regulacje prawa unijnego o orzecznictwo ETS.

Literatura

Najważniejsze dokumenty:

- C-152/73, *Giovanni Maria Sotgiu v. Deutsche Bundespost*, wyrok z dnia 12 lutego 1974 r., [1974] ECR 153.
- C-41/74, *Yvonne van Duyn v. Home Office*, wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r., [1974] ECR 1337.
- C-221/81, *Wilfried Wolf przeciwko Hauptzollamt Düsseldorf*, wyrok z dnia 26 października 1982 r., [1982] ECR 3681.
- C-473/93, *Commission of the European Communities v. Grand Duchy of Luxembourg*, wyrok z dnia 2 lipca 1996 r., [1996] ECR I-3207.
- C-348/96, *Criminal Proceedings against Donatella Calfa*, wyrok z dnia 19 stycznia 1999 r., [1999] ECR I-11.
- C-482/01 i C-493/01, *Georgios Orfanopoulos i inni; Rafaelle Oliveri przeciwko Land Baden Württemberg*, wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r., [2004] ECR I-5257.

³⁷ M. Duszczyk, *Polityka migracyjna...*, op. cit., s. 69.

³⁸ Zob. także: K. Touzenis, *Free movement of persons in the European Union and economic community of West African States. A comparison of law and practice*, “UNESCO Migration Studies”, nr 4, Paris 2012, s. 39.

³⁹ Zob. także: M. Kengerlinsky, *Restrictions in EU Immigration and Asylum Policies in the light of International Human Rights Standards*, “Essex Human Rights Review”, Vol. 4, No. 2, September 2007.

- C-441/02, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, wyrok z dnia 27 kwietnia 2006 r., [2006] ECR I- 3449.
- C-503/03, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Hiszpanii*, wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r., [2006] ECR 1097.
- C-50/06, *Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Królestwu Niderlandów*, wyrok z dnia 7 czerwca 2007 r., [2007] I-04383.
- C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*, wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., [2010] ECR 00000.
- Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności – umowa międzynarodowa z zakresu ochrony praw człowieka zawarta przez państwa członkowskie Rady Europy. Konwencja po uzyskaniu niezbędnych 10 ratyfikacji weszła w życie 3 września 1953 r. Stronami Konwencji jest wszystkich 47 państw członkowskich Rady Europy (jest to obecnie warunek członkostwa w tej organizacji).
- Komunikat Komisji „Free movement of workers-achieving the full benefits and potential” z dnia 11 grudnia 2002 r., COM 2002, 694.
- Dyrektywa 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG. Dz. Urz. L 158 z dnia 30 kwietnia 2004 r., s. 77 i sprostowanie Dz.U. 2005, L 197, s. 34.
- Niemiecka ustawa o swobodnym przepływie obywateli Unii z dnia 30 lipca 2004 r. (BGBl. 2004 I, s. 1950), zmieniona przez Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes und anderer Gesetze.
- Decyzja ramowa Rady 2004/757/WSiSW z dnia 25 października 2004 r. ustanawiająca minimalne przepisy określające znamiona przestępstw i kar w dziedzinie nielegalnego handlu narkotykami, Dz.U. L 335, s. 8 z dnia 11 listopada 2004 r.
- Komunikat Komisji z dnia 13 czerwca 2007 r. Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników, COM (2007) 304 wersja ostateczna.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana, Dz.U. C 83 z dnia 30 marca 2010 r.
- Traktat ustanawiający Unię Europejską, wersja skonsolidowana, Dz.U. C 83 z dnia 30 marca 2010 r.
- Opinia Rzecznika Generalnego Yves’a Bota z dnia 8 czerwca 2010 r. w sprawie C-145/09, *Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotisowi Tsakouridisowi*.

Druki zwarte:

- Blanpain R., Matey M., *Europejskie prawo pracy w polskiej perspektywie*, Warszawa 1993.
- Czapliński W., *Zarys prawa europejskiego*, Warszawa 1999.
- Dauses M.A. (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Druesne G., *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 1996.
- Duszczyk M., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2010/2011.
- Emmert F., Morawiecki M. (red.), *Prawo europejskie*, Warszawa – Wrocław 2002.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E. (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001.
- Kengerlinsky M., *Restrictions in EU Immigration and Asylum Policies in the light of International Human Rights Standards*, “Essex Human Rights Review”, Vol. 4, No. 2, September 2007, [Online], dostępne: <http://projects.essex.ac.uk/ehrr/V4N2/kengerlinsky.pdf>.

OCHRONA INTERESÓW PRAWNYCH PAŃSTW I OBYWATELI W ZWIĄZKU ZE STOSOWANIEM
OGRAŃCZEŃ SWOBODY PRZEPEŁYWU OSÓB W UNII EUROPEJSKIEJ

- Mikrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Schermers H. (red.), *Free movement of persons in Europe*, "European Journal of International Law", Vol. 3, No. I, 1992.
- Touzenis K., *Free movement of persons in the European Union and economic community of West African States. A comparison of law and practice*, "UNESCO Migration Studies", nr 4, Paris 2012.

HALINA KLEPACZ

WYŻSZA SZKOŁA INFORMATYKI I UMIEJĘTNOŚCI
W ŁODZI

ELŻBIETA ŻÓŁTOWSKA

WYŻSZA SZKOŁA EKONOMII I PRAWA
W KIELCACH

...żyjemy w świecie bardzo niesprawiedliwie
podzielnym. Jedna trzecia ludzkości żyje
w dostatku, a dwie trzecie w ubóstwie

R. Kapuściński, *Lapidaria I-III*

Świadczenia społeczne a stopa bezrobocia w Polsce według województw w latach 2005–2008

Streszczenie: W artykule przedstawiono analizę poziomu świadczeń pieniężnych (w tym okresowych) i niepieniężnych (w tym na posiłek) pomocy społecznej w Polsce w zależności od dochodów ogółem i dochodów własnych na jednego mieszkańca w województwach oraz od stopy bezrobocia w latach 2005–2008.

Wprowadzenie

Dzięki inicjatywom Komisji Europejskiej, popartych przez Parlament i Radę Unii Europejskiej, obchodzimy kolejne lata pod specjalnie przyporządkowaną im tematyką. Motywuje to, nie tylko kraje Unii Europejskiej, do podjęcia nowych działań bądź do rozszerzania już prowadzonych, aby objąć nimi coraz liczniejsze grupy społeczne. I tak, np.: rok 2010 uznano Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym, rok 2011 – Europejskim Rokiem Wolontariatu, a bieżący 2012 – Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej. Łatwo zauważyć, że podejmowane działania, o określonej problematyce, nie kończą się w danym roku, ale są kontynuowane także w latach następnych i powinny „współgrać” z nowymi, przewidzianymi na aktualny rok inicjatywami.

Działania ustanowione przez różne instytucje rządowe i pozarządowe na rok 2010 miały przyczynić się nie tyle do wyeliminowania ubóstwa (w okresie jednego roku na

pewno nie jest to możliwe), co do jego systematycznego ograniczania. Jedną z tego typu inicjatyw miała być pomoc społeczna; drugą zwrócenie uwagi bardziej zasobnej części społeczeństwa na konieczność udzielania pomocy grupie ludzi biednych, a nawet tych żyjących w nędzy; jeszcze inną – walka ze stereotypami – np. takimi, „że ubodzy zasłużyli sobie na taki status materialny, w jakim się znaleźli”. Wśród licznych założeń Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym było także przełamywanie barier mentalnych i uświadamianie społeczeństwa, że bieda i wykluczenie może dotknąć każdego z nas, na dowolnym etapie życia¹. Efektem takich działań miało być m.in. zaangażowanie możliwie największej części społeczeństwa do walki z tym zjawiskiem. Chodzi też o to, by ci biedni poczuli się pełnowartościowymi członkami społeczeństwa i zdobyli się na odwagę ubiegania o pomoc, a nie tylko egzystowali we własnym środowisku, z jego specyficzną kulturą bytu. O ważności tego problemu świadczy również i to, że od 2006 r. dzień 16 października został ustanowiony Światowym Dniem Żywności i Walki z Głodem.

Rok 2011 UE „przeznaczyła” na szczególnie ważny rodzaj działalności, a mianowicie na działalność wolontariacką². Jak dowodzą demografowie, Europa staje się kontynentem ludzi starych, więc coraz więcej osób (w tym także tych społecznie wykluczonych – „ludzi z marginesu”) potrzebuje i oczekiwać będzie pomocy nie tylko ze strony państwa, ale także, a może przede wszystkim, od młodszego pokolenia. Wiadomo bowiem, że wolontariat przynosi korzyści całemu społeczeństwu, budując więzi między jego obywatelami a w szczególności więzi międzypokoleniowe. Z tej działalności korzyści czerpią także wolontariusze: wzbogacając własną osobowość, zdobywając nową wiedzę i umiejętności, poszerzając zakres kontaktów społecznych, które mogą także zaowocować nowymi lub lepszymi możliwościami na rynku pracy.

Inicjatywy dla roku 2012, ogłoszonego jako Europejski Rok Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej (w tym przedsięwzięciu, oprócz 27 państw UE, biorą udział także: Islandia, Liechtenstein i Norwegia), wpisują się znakomicie w kontynuację harmonogramu działań prowadzonych w latach ubiegłych. Jeśli w poprzednim roku zostały nawiązane kontakty międzypokoleniowe, to w tym można położyć nacisk na zwiększenie społecznego zaangażowania seniorów. Może ono dotyczyć także działalności wolontariackiej, ale również dążenia do permanentnego dokształcania, co proponują np. Uniwersytety III Wieku. Konieczne jest lepsze rozpoznanie potrzeb tej grupy oraz działania prowadzące do zaspokajania ich w wyższym stopniu. Wydłużający się wiek życia społeczeństwa, co zostało już uznane za jedną z prawidłowości demograficznych, stawia przed społeczeństwem nowe wyzwania. Już teraz państwo powinno zacząć się troszczyć o przygotowywanie miejsc pracy nie tylko dla 60+, ale i 70+-latków. Wiadomo, że rynek pracy dla Polaków znacznie rozszerzył się po roku 2004, ale raczej niewiele jest propozycji pracy dla ludzi starszych. Dla osób nieposiadających dochodów z tytułu pracy albo przy bardzo niskich poziomach

¹ H. Klepacz, E. Żółtowska, *O współzależności wskaźników ubóstwa w Polsce w latach 1996–2008*, „Studia i analizy europejskie”, nr 5/2010, Bydgoszcz 2010, ss. 71-94.

² H. Klepacz, E. Żółtowska, *GOPR jako specyficzny rodzaj wolontariatu*, „Unia Europejska – perspektywy społeczno-ekonomiczne”, nr 1 (3)/2011, Bydgoszcz 2011, ss. 78-101.

tych dochodów (niezależnie od wieku) istnieją inne źródła ich finansowania, oferowane przez państwo w postaci świadczeń zarówno pieniężnych, jak i niepieniężnych. Ich pozyskiwanie zależy nie tylko od polityki socjalnej państwa, ale także od aktywności samorządów terytorialnych w pozyskiwaniu środków finansowych i zdobywaniu nowych miejsc pracy, czyli w ograniczaniu bezrobocia.

O bezrobociu

Bezrobocie to zjawisko społeczno-ekonomiczne, polegające na tym, że część ludzi zdolnych do pracy, aktywnie jej poszukujących i akceptujących proponowane im płace, nie znajduje zatrudnienia. Zjawisko to można rozpatrywać zarówno w skali makro, jak i mikro. Z pierwszą sytuacją mamy do czynienia zarówno wówczas, gdy na określonym obszarze znaczna liczba osób zdolnych do pracy pozostaje poza zatrudnieniem, a druga oznacza utratę pracy z powodu braku kwalifikacji lub innych umiejętności pozwalających objąć i utrzymać stanowisko pracy. Ze względu na przyjmowane kryteria, wyróżnia się kilka rodzajów bezrobocia. I tak np. w zależności: od przyczyn występowania rozważa się bezrobocie: strukturalne, technologiczne, koniunkturalne, frykcyjne, sezonowe; od jego formy: krótkookresowe, średniookresowe, długookresowe, ukryte i rejestrowane itp.

Bezrobocie pociąga za sobą wiele negatywnych skutków, wśród których za najważniejsze uznać można: spadek dochodów rodzin, co powoduje rozszerzenie się społecznych kręgów ubóstwa; degradację psychiczną i moralną osób pozostających bez pracy, czyli poczucie beznadziejności i społecznej bezużyteczności; zjawiska patologii społecznej, tj. alkoholizm, narkomanię, przestępczość itp.

Początek lat 90. ubiegłego wieku, wraz z przebudową gospodarki i ustroju społecznego, przyniósł Polsce oczekiwane zmiany nie zawsze, niestety, pozytywne. Ze względu na zachodzące przeobrażenia, np. ekonomiczno-technologiczne, wystąpił m.in. gwałtowny wzrost liczby osób pozbawionych pracy, który spowodował pojawienie się prawie natychmiast wysokiego bezrobocia, będącego najpoważniejszym problemem dla reformującego się państwa. Bezrobocie stało się zjawiskiem masowym i spowodowało niezwykle trudną sytuację na krajowym rynku pracy (w latach 1992–1993 statystyki wskazują nawet na 3 mln bezrobotnych, a w latach następnych obserwuje się spadek bezrobocia, nawet do 1,5 mln w roku 2008). Istotną cechą tego bezrobocia jest duże zróżnicowanie, zarówno rozmiarów, jak i natężenia, w przekroju regionalnym. W trudnym położeniu pozostają, do tej pory, słabo rozwinięte rolnicze regiony Polski północnej oraz tzw. ściana wschodnia, a także regiony oparte przede wszystkim na jednej branży, np.: wydobywczej, włókienniczej, stoczniowej. Obserwuje się natomiast najniższe poziomy bezrobocia w miastach o dużym stopniu urbanizacji, dzięki rozwojowi zróżnicowanych gałęzi przemysłu i usług. Po roku 2004, czyli po akcesji Polski do Unii Europejskiej (UE), sytuacja ulegała systematycznie poprawie. Jednym z powodów spadku bezrobocia było niewątpliwie otworzenie się nowych rynków pracy w niektórych państwach UE, zwłaszcza dla ludzi młodych.

Jak wiadomo, jednym z mierników bezrobocia jest stopa bezrobocia, czyli wielkość statystyczna obrazująca poziom bezrobocia w danym regionie, na danym obszarze. Wskaźnik ten może być obliczany jako:

- stosunek liczby osób zarejestrowanych, jako poszukujących pracy do zasobu siły roboczej;
- relacja liczby osób zarejestrowanych, jako poszukujących pracy do liczby ludności w wieku produkcyjnym, tj. do liczby osób w granicach wiekowych określających w danym państwie wiek produkcyjny (w Polsce 16-60 lat dla kobiet i 16-65 lat dla mężczyzn).

Stopa bezrobocia obliczana drugim sposobem jest zawsze niższa, bo liczebność ludności w wieku produkcyjnym jest zawsze większa od liczebności zasobu siły roboczej. Według R. Milewskiego: „Siła robocza to zasób ludzi w wieku produkcyjnym, zdolnych do pracy i gotowych do jej podjęcia na typowych warunkach istniejących w gospodarce”³. Z definicji tej wynika, że w danej gospodarce zasób siły roboczej jest jednym ze składników liczby osób ogółem w wieku produkcyjnym.

W publikacjach Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) podaje się informacje o stopach bezrobocia dla różnych jednostek podziału terytorialnego państwa: makroregionów, podregionów, województw, powiatów, gmin itp. W tab. 1. zawarte są aktualnie dostępne dane dla województw po wejściu Polski do UE.

W latach 2005–2008 stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce zmalała od 17,6% do 9,5%. Jednak są takie województwa, w których sięgała ona w roku 2005 powyżej 25% i spadła, na koniec tego okresu, do 16,8% (warmińsko-mazurskie) oraz do 13,3% (zachodniopomorskie), jak również takie, w których z poziomu 13,8% zmniejszyła się do około 7,5% (małopolskie i mazowieckie). W 2008 r. najniższą stopę bezrobocia obserwuje się w województwie wielkopolskim (6,4%).

Tabela 1. Średnia stopa bezrobocia rejestrowanego w Polsce

Województwo	Rok			
	2005	2006	2007	2008
DOLNOŚLĄSKIE	20,6	16,6	11,4	10,0
KUJAWSKO-POMORSKIE	22,3	19,2	14,9	13,3
LUBELSKIE	17,0	15,5	13,0	11,2
LUBUSKIE	23,0	19,0	14,0	12,5
ŁÓDZKIE	17,9	14,7	11,2	9,2
MAŁOPOLSKIE	13,8	11,3	8,7	7,5
MAZOWIECKIE	13,8	11,8	9,0	7,3
OPOLSKIE	18,7	16,2	11,9	9,8
PODKARPACKIE	18,5	16,4	14,2	13,0
PODLASKIE	15,6	13,3	10,4	9,7

³ R. Milewski, *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2002, s. 397.

ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE A STOPA BEZROBOCIA W POLSCE
WEDŁUG WOJEWÓDZTW W LATACH 2005–2008

Województwo	Rok			
	2005	2006	2007	2008
POMORSKIE	19,2	15,3	10,7	8,4
ŚLĄSKIE	15,5	12,7	9,2	6,9
ŚWIĘTOKRZYSKIE	20,6	17,7	14,9	13,7
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	27,2	23,6	18,7	16,8
WIELKOPOLSKIE	14,6	11,7	7,8	6,4
ZACHODNIOPOMORSKIE	25,6	21,5	16,4	13,3
POLSKA	17,6	14,8	11,2	9,5

Źródło: Roczniki Statystyczne Województw, GUS, z lat 2006–2009 (II. Ważniejsze dane o województwach (NTS 2). C. Warunki życia ludności).

Niewątpliwie, bezrobocie jest jedną z bardzo ważnych przyczyn powstawania i pogłębiania się ubóstwa, będącego m.in. głównym powodem wykluczenia społecznego⁴. Z punktu widzenia kierunków polityki zwalczania ubóstwa ważne są podejmowane działania instytucji pomocy społecznej, organizowanej zarówno przez państwo, jak i organizacje charytatywne. Mają one charakter świadczeń pieniężnych i rzeczowych, mogą być stałe lub okresowe.

Świadczenia z pomocy społecznej

Zgodnie z Ustawą o pomocy społecznej, dane o świadczeniach pomocy społecznej prezentuje się według podziału na świadczenia pieniężne i niepieniężne⁵.

Świadczenia pieniężne (dla wyróżnionych siedmiu grup) mogą przyjmować formę pomocy (np. dla rodzin zastępczych) lub zasiłków. Na przykład: „zasiłek stały wypłacany jest z tytułu całkowitej niezdolności do pracy z powodu wieku lub niepełnosprawności; zasiłek okresowy przysługuje osobie lub rodzinie ze względu na długotrwałą chorobę, niepełnosprawność, bezrobocie, możliwość utrzymania lub nabycia uprawnień do świadczeń z innych systemów zabezpieczenia społecznego; zasiłek celowy przyznawany jest w celu zaspokojenia niezbędnej potrzeby bytowej, pokrycia części lub całości wydatków na świadczenia zdrowotne, zakupu żywności, opału, odzieży, niezbędnych przedmiotów użytku domowego, wykonania drobnych remontów i napraw w mieszkaniu, pokrycia kosztów pogrzebu. Może być przyznany osobie lub rodzinie, które poniosły straty w wyniku zdarzenia losowego, klęski żywiołowej lub ekologicznej”⁶. Świadczenia niepieniężne są podzielone na 18 grup, wśród których wyróżnia się świadczenia na posiłek⁷. Wielkości świadczeń pomocy pieniężnej i niepieniężnej zawiera tab. 2.

⁴ Analiza wskaźników zasięgu i głębokości ubóstwa oraz zagrożenia ubóstwem przedstawiona była m.in. w artykule: H. Klepacz, E. Żółtowska, *O współzależności...*, op. cit.

⁵ Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., Dz.U. nr 64, poz. 593.

⁶ Rocznik Statystyczny Województw 2007, GUS, Uwagi ogólne. Ochrona zdrowia i opieka społeczna, s. 60.

⁷ Art. 36 Dz.U. nr 64, poz. 593, s. 3748.

Warto zauważyć, że nominalne wartości pomocy niepieniężnej we wszystkich województwach wykazują tendencję wzrostową (niekiedy nieznaczną – świętokrzyskie), natomiast nominalne wartości pomocy pieniężnej były najwyższe w roku 2006. Spadek ich wartości w roku 2007 wynikał zapewne ze wzrostu płac z tytułu wzrostu kosztów utrzymania, w odniesieniu do pozostawionej bez zmian ustawowej linii ubóstwa⁸.

Tabela 2. Nominalne wartości świadczeń pomocy społecznej [w mln zł]

Województwo	Pomoc pieniężna				Pomoc niepieniężna			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
DOLNOŚLĄSKIE	186,5	224,1	203,5	202,9	57,0	62,2	62,3	65,6
KUJAWSKO-POMORSKIE	160,2	232,9	182,5	190,3	43,6	46,4	49,5	49,5
LUBELSKIE	105,9	165,2	122,8	134,2	39,6	46,1	49,1	53,0
LUBUSKIE	77,0	95,3	92,0	97,2	24,3	24,8	25,0	25,2
ŁÓDZKIE	152,9	230,7	186,4	207,6	42,3	44,8	46,6	47,7
MAŁOPOLSKIE	139,0	179,2	161,9	164,0	45,7	51,6	55,8	56,1
MAZOWIECKIE	259,2	374,6	287,9	304,2	90,6	99,7	105,8	115,9
OPOLSKIE	56,0	66,7	61,1	80,9	18,4	17,7	18,2	18,7
PODKARPACKIE	96,4	121,5	114,2	130,9	41,9	47,0	50,1	53,6
PODLASKIE	62,2	109,9	79,0	85,2	20,0	23,4	24,9	25,6
POMORSKIE	132,6	166,1	155,6	162,0	48,0	49,4	52,3	57,0
ŚLĄSKIE	270,2	308,1	297,4	309,5	63,9	70,2	73,0	75,4
ŚWIĘTOKRZYSKIE	62,1	113,4	76,4	83,5	31,2	37,8	47,6	47,5
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	114,1	152,5	140,0	150,8	36,6	43,8	46,5	50,5
WIELKOPOLSKIE	170,7	255,0	182,8	187,1	63,4	68,9	75,0	78,7
ZACHODNIOPOMORSKIE	131,5	158,2	149,8	156,9	42,4	49,9	51,1	51,8
POLSKA	2176,6	2953,4	2493,3	2647,1	709,0	783,6	832,8	871,8

Źródło: Roczniki Statystyczne Województw, GUS, z lat 2006–2009 (II. Ważniejsze dane o województwach (NTS 2). C. Warunki życia ludności).

Realne wartości świadczeń pomocy społecznej według województw w latach 2005–2008

W rocznikach statystycznych podane są informacje, m.in. dotyczące liczby beneficjentów pomocy społecznej przypadających na 10 tys. mieszkańców w województwie (tab. 3). Dla większości województw oraz Polski liczba osób (na 10 tys. ludności) korzystających ze świadczeń, zarówno pomocy pieniężnej, jak i niepieniężnej była największa w roku 2006, a w latach następnych wykazywała tendencję spadkową.

Informacje o nominalnych wartościach świadczeń pomocy społecznej oraz o licz-

⁸ Na przykład dla czteroosobowych gospodarstw domowych (dwie osoby dorosłe z dwójką dzieci) w latach 2007–2008 ustawowa linia ubóstwa wynosiła 1404 zł.

ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE A STOPA BEZROBOCIA W POLSCE
WEDŁUG WOJEWÓDZTW W LATACH 2005–2008

bie osób (na 10 tys. ludności województwa) z nich korzystających nie odzwierciedlają ani poziomu, ani zakresu przeciętnej pomocy oferowanej (w danym województwie) osobie uznanej za ubogą.

Dla porównywalności danych dotyczących takiej pomocy wyznaczono realne wartości pomocy pieniężnej (w tym pomocy okresowej) i niepieniężnej (w tym świadczenia na posiłek) w złotych na jednego beneficjenta w każdym z województw.

Tabela 3. Liczba osób korzystających ze świadczeń na 10 tys. ludności województwa

Województwo	Pomoc pieniężna				Pomoc niepieniężna			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
DOLNOŚLĄSKIE	588,8	638,7	512,0	448,8	274,8	278,8	250,9	221,4
KUJAWSKO-POMORSKIE	929,2	1140,3	833,2	713,6	479,4	436,9	413,7	362,9
LUBELSKIE	492,2	689,0	450,2	391,8	384,6	410,5	395,4	360,9
LUBUSKIE	867,1	964,1	789,1	695,3	466,3	436,7	393,1	349,3
ŁÓDZKIE	642,6	802,2	562,2	494,3	293,7	312,1	290,7	255,7
MAŁOPOLSKIE	401,2	443,2	355,4	317,0	269,8	283,8	264,4	238,8
MAZOWIECKIE	465,2	593,3	378,9	339,4	292,1	307,7	288,5	266,6
OPOLSKIE	496,0	508,5	410,7	363,0	242,8	233,0	213,5	193,4
PODKARPACKIE	521,1	577,4	467,0	448,7	450,8	459,5	431,5	398,5
PODLASKIE	514,9	847,2	567,1	469,3	328,2	371,9	365,7	346,0
POMORSKIE	606,1	670,1	550,8	451,0	389,7	381,5	360,3	312,8
ŚLĄSKIE	509,6	527,7	451,9	369,8	257,4	271,9	239,3	219,7
ŚWIĘTOKRZYSKIE	639,0	942,1	593,4	506,9	458,4	493,4	486,9	412,8
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	910,5	1029,3	833,6	726,6	509,5	555,3	542,2	493,2
WIELKOPOLSKIE	495,8	645,3	407,9	355,1	280,6	298,6	288,7	254,8
ZACHODNIOPOMORSKIE	787,6	839,6	670,1	581,5	446,4	436,2	395,5	376,0
POLSKA	576,3	687,6	509,0	441,9	338,5	348,6	326,7	294,7

Źródło: Roczniki Statystyczne Województw, GUS, z lat 2006–2009 (II. Ważniejsze dane o województwach (NTS 2). C. Warunki życia ludności).

Przy konstrukcji tab. 4 i 5 wzięto więc pod uwagę liczbę mieszkańców województw oraz obliczone dla Polski jednopodstawowe (rok 2005=100) wskaźniki cen i usług: na towary i usługi konsumpcyjne oraz na żywność i napoje bezalkoholowe.

Najniższy poziom pomocy pieniężnej ogółem (na jednego beneficjenta) w latach 2005–2007 obserwuje się w województwie świętokrzyskim, natomiast w roku 2008 w kujawsko-pomorskim. Zaś najwyższe wartości realne tych świadczeń występują: w 2005 r. w dolnośląskim, w 2006 i 2008 – w opolskim, w 2007 r. w mazowieckim. Z kolei wyróżniona w świadczeniach pieniężnych pomoc okresowa była: najniższa w województwie łódzkim w latach: 2005, 2006 i 2008 oraz w świętokrzyskim w roku 2007; najwyższa w opolskim w latach 2005–2007 i w podkarpackim w 2008 r.

Tabela 4. Realna wartość świadczenia pieniężnego na jednego beneficjenta [w zł]

Województwo	Pomoc pieniężna				Pomoc niepieniężna			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
DOLNOŚLĄSKIE	1096,7	1205,3	1333,8	1456,7	848,8	955,8	929,7	1399,1
KUJAWSKO-POMORSKIE	833,6	978,6	1024,0	1195,5	803,7	1009,4	1019,2	1431,4
LUBELSKIE	987,1	1092,6	1216,3	1468,8	850,3	1002,2	1018,5	1523,4
LUBUSKIE	879,9	970,5	1116,7	1284,4	700,8	789,0	802,4	1227,8
ŁÓDZKIE	923,1	1109,6	1253,0	1527,5	615,5	716,8	781,4	1132,7
MAŁOPOLSKIE	1060,7	1223,8	1342,0	1459,0	868,8	995,9	1014,8	1296,9
MAZOWIECKIE	1080,3	1208,8	1414,6	1596,5	800,4	892,1	940,1	1256,0
OPOLSKIE	1077,9	1246,5	1385,6	2000,0	1001,7	1162,9	1181,6	1680,5
PODKARPACKIE	881,6	993,2	1126,3	1288,1	999,9	1110,1	1131,9	1698,2
PODLASKIE	1006,9	1073,8	1128,2	1412,5	852,9	1076,3	1002,7	1573,3
POMORSKIE	994,9	1113,7	1234,2	1500,3	654,9	766,7	847,6	1210,1
ŚLĄSKIE	1131,5	1238,1	1365,9	1670,1	846,1	1029,0	991,3	1281,9
ŚWIĘTOKRZYSKIE	756,3	931,2	975,0	1199,8	636,7	733,2	715,3	1147,5
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	877,2	1028,0	1137,5	1348,2	787,1	912,6	914,6	1384,3
WIELKOPOLSKIE	1020,9	1158,1	1278,1	1437,6	931,2	997,9	999,5	1356,1
ZACHODNIOPOMORSKIE	985,5	1102,1	1276,0	1477,4	782,3	864,3	865,2	1218,5
POLSKA	989,8	1115,4	1241,4	1456,1	811,3	938,9	945,7	1349,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie tab. 3 i 4.

Tabela 5. Realna wartość świadczenia niepieniężnego na jednego beneficjenta [w zł]

Województwo	Pomoc pieniężna				Pomoc niepieniężna			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
DOLNOŚLĄSKIE	718,2	766,4	833,3	954,7	371,1	408,6	410,7	422,7
KUJAWSKO-POMORSKIE	439,7	508,9	559,4	611,5	278,5	319,9	332,1	334,5
LUBELSKIE	472,4	511,7	553,7	629,7	242,0	276,9	294,3	305,7
LUBUSKIE	516,4	557,5	609,1	662,8	354,3	396,1	425,9	447,0
ŁÓDZKIE	558,8	553,8	605,8	678,5	295,6	314,3	325,5	347,4
MAŁOPOLSKIE	518,6	550,3	621,7	662,5	297,6	330,4	348,9	372,0
MAZOWIECKIE	601,4	620,3	682,7	774,3	351,7	382,3	403,8	415,1
OPOLSKIE	723,5	721,9	794,0	867,7	432,4	412,8	441,6	434,4
PODKARPACKIE	443,0	482,8	534,8	593,9	247,6	293,3	308,1	313,0
PODLASKIE	507,9	520,8	551,4	575,6	331,4	354,2	374,9	370,6
POMORSKIE	560,1	581,8	634,2	761,1	301,3	311,8	318,4	331,1
ŚLĄSKIE	529,8	547,5	633,1	684,8	363,5	389,3	410,2	411,4

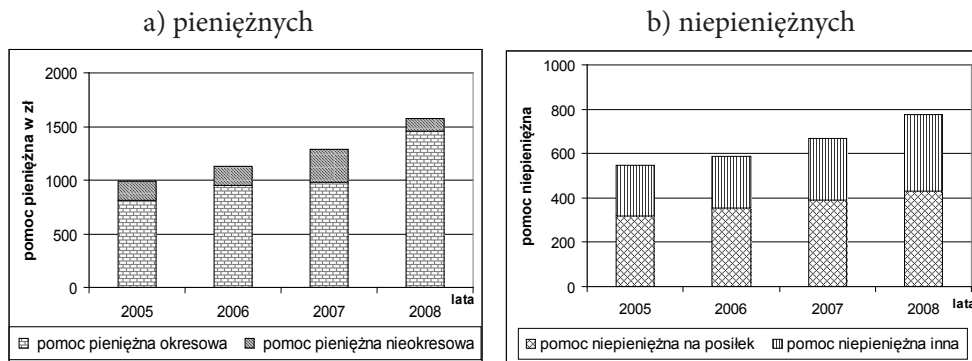
ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE A STOPA BEZROBOCIA W POLSCE
WEDŁUG WOJEWÓDZTW W LATACH 2005–2008

Województwo	Pomoc pieniężna				Pomoc niepieniężna			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
ŚWIĘTOKRZYSKIE	529,7	592,7	740,3	838,1	277,7	332,2	471,5	489,9
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	502,8	547,3	580,9	665,1	299,2	340,1	337,5	358,0
WIELKOPOLSKIE	670,0	676,2	740,9	842,7	355,5	383,5	402,2	402,2
ZACHODNIOPOMORSKIE	560,6	669,1	737,5	754,3	366,0	478,5	487,8	484,1
POLSKA	548,9	583,8	646,0	719,1	318,1	354,2	369,1	384,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie tab. 3 i 4.

Realne wartości świadczeń niepieniężnych na jednego beneficjenta, w analizowanym okresie we wszystkich latach i we wszystkich województwach, wykazywały tendencję wzrostową.

Rysunek 1. Realna wartość świadczeń w Polsce na jednego beneficjenta [w zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie tab. 4-5.

Najniższe świadczenia niepieniężne przypadają na jednego beneficjenta: w roku 2005 w województwie kujawsko-pomorskim, w roku 2006 w podkarpackim, zaś w latach 2007–2008 w podlaskim, najwyższe – w 2005 i 2008 r. w województwie opolskim, natomiast w 2006 i 2007 r. w dolnośląskim. W ramach świadczeń niepieniężnych figuruje świadczenie na posiłek, które w latach 2005–2008 jest najniższe w województwie lubelskim, a najwyższe w 2005 r. w opolskim, w 2006 i 2007 r. w zachodniopomorskim oraz w 2008 r. w świętokrzyskim.

Świadczenia pomocy społecznej a bezrobocie

Dla zbadania, czy istnieje zależność między wartością świadczeń pomocy społecznej a stopą bezrobocia (której wysoki poziom wpływa zapewne na pogłębianie się skali ubóstwa) oraz wielkością dochodu przypadającego na mieszkańca na danym

obszarze, oszacowano parametry odpowiednio wybranych modeli. Za zmienne objaśniane przyjęto:

RPP_{it} – realna pomoc pieniężna na jednego beneficjenta [w zł] w i-tym województwie w roku t;

RPO_{it} – realna pomoc pieniężna okresowa na jednego beneficjenta [w zł] w i-tym województwie w roku t;

RPN_{it} – realna pomoc niepieniężna na jednego beneficjenta [w zł] w i-tym województwie w roku t;

$RPNP_{it}$ – realna pomoc niepieniężna na posiłek na jednego beneficjenta [w zł] w i-tym województwie w roku t,

zaś za zmienne objaśniające:

D_{it} – dochód ogółem na jednego mieszkańca [w zł] w i-tym województwie w roku t;

DW_{it} – dochód własny na jednego mieszkańca [w zł] w i-tym województwie w roku t;

SB_{it} – stopa bezrobocia w i-tym województwie w roku t.

Zwróćmy uwagę, że poziom dochodu własnego na jednego mieszkańca może być miernikiem zamożności województwa (z tytułu np. pracowitości i posiadanych zasobów), natomiast wysokość dochodu ogółem na jednego mieszkańca określa łącznie wypracowany dochód wraz z dotacjami, wynikającymi z prowadzonej przez państwo polityki.

Dla uwzględnienia nietypowego zachowania się, w niektórych województwach, realnych wartości pomocy pieniężnej i niepieniężnej (na jednego beneficjenta), do szacowanych modeli wprowadzone zostały zmienne zerojedynkowe:

Zop_{2008} – zmienna zerojedynkowa przyjmująca wartość jeden dla województwa opolskiego w roku 2008;

Zop_{05-08} – zmienna zerojedynkowa przyjmująca wartość jeden dla województwa opolskiego w latach 2005–2008;

Zop_{06-08} – zmienna zerojedynkowa przyjmująca wartość jeden dla województwa opolskiego w latach 2006–2008;

Zsw_{05-08} – zmienna zerojedynkowa przyjmująca wartość jeden dla województwa świętokrzyskiego w latach 2005–2008;

Zsw_{07-08} – zmienna zerojedynkowa przyjmująca wartość jeden dla województwa świętokrzyskiego w latach 2007–2008.

a) Pomoc pieniężna

W szacowanych modelach świadczenia pieniężne w województwie były objaśniane stopą bezrobocia i dochodem ogółem na jednego mieszkańca (model (1)), bądź stopą bezrobocia i dochodem własnym na jednego mieszkańca (model (2)).

$$\hat{RPP}_{it} = 1148,879 + 0,428 DW_{it} - 25,805 SB_{it}, \quad (1)$$

$$t(a_j): \quad 11,298 \quad 6,290 \quad -7,344, \quad R^2 = 0,745.$$

ŚWIADCZENIA SPOŁECZNE A STOPA BEZROBOCIA W POLSCE
WEDŁUG WOJEWÓDZTW W LATACH 2005–2008

$$R\hat{P}P_{it} = 828,230 + 0,347 D_{it} - 26,254 SB_{it},$$

$$t(a_j): \quad 4,682 \quad 5,234 \quad -6,879, \quad R^2 = 0,710, \quad (2)$$

Obydwa modele okazały się być podobnej jakości. Na podstawie pierwszego z nich możemy stwierdzić, że wzrost dochodu o 100 zł na jednego mieszkańca województwa powodował wzrost świadczeń pomocy pieniężnej przeciętnie o 34,7 zł na jednego beneficjenta w tym województwie. Zgodnie z drugim, przy tej samej stopie bezrobocia, dla wzrostu dochodu własnego na jednego mieszkańca województwa o 100 zł zaobserwowano wzrost świadczeń pomocy pieniężnej przeciętnie o 42,8 zł na jednego beneficjenta. W przypadku obu modeli można przyjąć, że spadkowi stopy bezrobocia o 1 p.p. w województwie, w latach 2005–2008, towarzyszył wzrost realnych świadczeń pieniężnych o około 26 zł rocznie.

W przypadku modeli (1) i (2) otrzymano niezbyt wysokie współczynniki determinacji, zapewne ze względu na odbiegającą od innych wartości obserwację poziomu świadczeń pieniężnych w województwie opolskim w roku 2008. Po wprowadzeniu do modeli odpowiedniej zmiennej zerojedynkowej (Zop_{2008}) stopień objaśnienia kształtowania się zmiennej objaśnianej wzrósł odpowiednio do poziomu 83,8 % i 85,4%; zaobserwowano przy tym minimalny spadek wartości parametru przy zmiennej D_{it} i nieco większy przy DW_{it} , jednocześnie zmalały wartości bezwzględne ocen parametrów przy stopie bezrobocia (modele (3) i (4)).

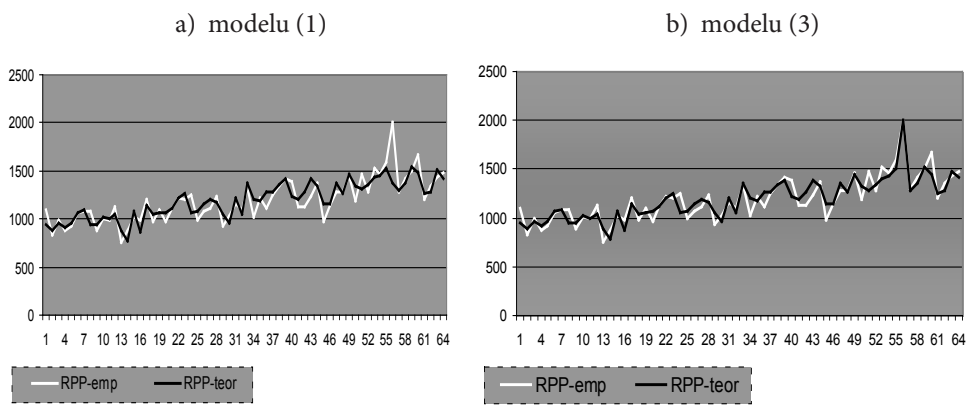
$$R\hat{P}O_{it} = 535,500 + 0,337 D_{it} - 17,184 SB_{it} + 537,902 Zop_{2008},$$

$$t(a_j): \quad 1,981 \quad 3,323 \quad -2,932 \quad 2,815, \quad R^2 = 0,464, \quad (3)$$

$$R\hat{P}O_{it} = 1253,028 + 0,109 DW_{it} - 24,309 SB_{it} + 532,213 Zop_{2008},$$

$$t(a_j): \quad 6,997 \quad 0,904 \quad -3,919 \quad 2,568, \quad R^2 = 0,374. \quad (4)$$

Rysunek 2. Empiryczne i teoretyczne wartości pomocy pieniężnej na jednego beneficjenta [w zł] na podstawie:



Źródło: opracowanie własne.

Niestety, w przypadku modeli objaśniających realną pomoc pieniężną okresową nie udało się uzyskać ani zadowalającego stopnia dopasowania, ani istotnych statystycznie ocen dla wszystkich parametrów strukturalnych modeli (modele (5) i (6)):

$$\begin{aligned} \hat{R}PP_{i,t} &= 801,095 + 0,342 D_{i,t} - 24,246 SB_{i,t} + 649,930 Zop_{2008}, \\ t(a_j): \quad & 6,013 \quad 6,839 \quad -8,395 \quad 6,902, \quad R^2 = 0,838, \end{aligned} \quad (5)$$

$$\begin{aligned} \hat{R}PP_{i,t} &= 1150,124 + 0,398 DW_{i,t} - 24,532 SB_{i,t} + 601,592 Zop_{2008}, \\ t(a_j): \quad & 14,836 \quad 7,645 \quad -9,135 \quad 6,705, \quad R^2 = 0,854. \end{aligned} \quad (6)$$

Obydwa modele wskazują na istotny wpływ stopy bezrobocia na poziom realnej pomocy okresowej.

b) Pomoc niepieniężna

W modelach objaśniających poziom realnych świadczeń pomocy niepieniężnej ogółem (modele (7) i (8)) oraz pomocy niepieniężnej na posiłek (modele (9) i (10)) wprowadzono, oprócz zmiennych zerowejedynkowych dla województwa opolskiego, także zmienne zerowejedynkowe dla województwa świętokrzyskiego.

$$\begin{aligned} \hat{R}PN_{i,t} &= 116,783 + 0,111 D_{i,t} + 0,143 SB_{i,t} + 80,066 Zop_{06-08} + 121,583 Zsw_{07-08}, \\ t(a_j): \quad & 1,734 \quad 4,398 \quad 0,099 \quad 2,888 \quad 3,641, \\ R^2 &= 0,439, \end{aligned} \quad (7)$$

$$\begin{aligned} \hat{R}PN_{i,t} &= 173,858 + 0,238 D_{i,t} - 5,032 SB_{i,t} + 198,308 Zop_{05-08} + 108,127 Zsw_{05-08}, \\ t(a_j): \quad & 1,666 \quad 6,095 \quad -2,264 \quad 5,304 \quad 2,901, \\ R^2 &= 0,620, \end{aligned} \quad (8)$$

Otrzymane oceny parametrów strukturalnych są statystycznie istotne (za wyjątkiem oceny wyrazu wolnego w modelu (7)). Można więc stwierdzić, że:

- wzrostowi dochodów towarzyszy wzrost świadczeń pomocy niepieniężnej;
- natomiast wzrostowi stopy bezrobocia spadek tych świadczeń;
- w województwach opolskim i świętokrzyskim uzyskano dużo wyższe wartości świadczeń pomocy niepieniężnej, niż wynikające z poziomów osiągniętych przez nie dochodów i zaobserwowanych w nich stóp bezrobocia;
- wpływ stopy bezrobocia maleje, gdy zmienną objaśniającą jest dochód własny województwa (na jednego mieszkańca);
- jednocześnie maleje ocena przy zmiennej Zop_{05-08} i rośnie przy zmiennej Zsw_{05-08} . Można stąd wnioskować, że mieszkańcy województwa świętokrzyskiego są mniej zamożni niż województwa opolskiego.

Wśród beneficjentów objętych pomocą w postaci świadczeń niepieniężnych najlicniejszą grupę stanowią beneficjenci korzystający z posiłków. W tym przypadku nie stwierdzono, aby stopa bezrobocia miała istotny wpływ na wielkość świadczeń niepieniężnych przeznaczonych na posiłek (modele (9) i (10)). Wyższy współczynnik dopasowania otrzymano dla modelu z dochodem własnym województwa. Analogicznie,

jak w modelach (7) i (8), zachowują się oceny zmiennych zerojedynkowych.

$$\begin{aligned}
 R\hat{P}N_{it} &= 338,380 + 0,338 DW_{it} - 3,909 SB_{it} + 149,248 Zop_{05-08} + 147,600 Zsw_{05-08}, \\
 t(a_j): & \quad 7,039 \quad 10,441 \quad -2,383 \quad 5,350 \quad 5,151, \\
 R^2 &= 0,783.
 \end{aligned} \tag{9}$$

$$\begin{aligned}
 R\hat{P}NP_{it} &= 165,749 + 0,178 DW_{it} + 1,069 SB_{it} + 68,088 Zop_{05-08} + 146,889 Zsw_{07-08}, \\
 t(a_j): & \quad 5,397 \quad 8,679 \quad 1,012 \quad 3,800 \quad 5,871, \\
 R^2 &= 0,688.
 \end{aligned} \tag{10}$$

Godnym uwagi jest fakt uzyskania dodatniego znaku oceny parametru przy zmiennej SB_{it} , co sugeruje, iż wzrost stopy bezrobocia pociąga za sobą wzrost świadczeń niepieniężnych na posiłek. Okazuje się, że w tym przypadku wprowadzenie opóźnionej stopy bezrobocia (model (11)) pozwoliło uzyskać statystycznie istotną ocenę parametru przy tej zmiennej (również dodatnią).

$$\begin{aligned}
 R\hat{P}NP_{it} &= 153,279 + 0,167 DW_{it} + 2,639 SB_{it-1} + 55,972 Zop_{06-08} + 140,884 Zsw_{07-08}, \\
 t(a_j): & \quad 4,249 \quad 7,227 \quad 2,139 \quad 2,645 \quad 5,439, \\
 R^2 &= 0,648.
 \end{aligned} \tag{11}$$

Należy zaznaczyć, że oczywiście, analizowane modele stanowią bardzo skromny wycinek badań nad modelowaniem tego bardzo trudnego zjawiska społeczno-ekonomicznego, tym niemniej mogą stanowić przyczynek do dalszych badań.

Podsumowanie

W tym artykule przeprowadzono analizę poziomu pomocy społecznej pieniężnej (w tym okresowej) i niepieniężnej (w tym na posiłek) na jednego beneficjenta w poszczególnych województwach. Rozpatrywano zależność między jej wysokością a dochodami ogółem i dochodami własnymi (przypadających na jednego mieszkańca) oraz wysokością stopy bezrobocia w województwach. Analiza potwierdziła hipotezę, że spadek poziomu bezrobocia w Polsce w latach 2005–2008 wpłynął istotnie na wzrost poziomu realnych świadczeń pieniężnych (w tym pieniężnych okresowych) oraz niepieniężnych ogółem. Jednak w przypadku świadczeń niepieniężnych na posiłek zaobserwowano, że wraz ze spadkiem stopy bezrobocia następował spadek wielkości tych świadczeń, przy czym istotny wpływ na ich wysokość w danym roku miała wartość stopy bezrobocia opóźnionej o jeden rok. Zatem polityka państwa powinna zmierzać do tego, by w szczególności wzrastały dochody własne jednostek terytorialnych i samorządowych, gdyż mogą zapewnić one szybszy wzrost wartości świadczeń, co spowoduje poprawę sytuacji ekonomicznej warstwy ludzi żyjących w ubóstwie.

Literatura

Druki zwarte:

- Klepacz H., Żółtowska E., *O współzależności wskaźników ubóstwa w Polsce w latach 1996–2008*, „Studia i analizy europejskie”, nr 5/2010, Bydgoszcz 2010.
- H. Klepacz, E. Żółtowska, *GOPR jako specyficzny rodzaj wolontariatu*, „Unia Europejska – perspektywy społeczno-ekonomiczne”, nr 1 (3)/2011, Bydgoszcz 2011.
- Milewski R., *Podstawy ekonomii*, PWN, Warszawa 2002.
- Roczniki Statystyczne Województw za lata 2006–2009, GUS, Warszawa.

Najważniejsze dokumenty:

- Ustawa o pomocy społecznej z dnia 12 marca 2004 r., Dz.U. nr 64, poz. 593.

WIESŁAWA GIERAŃCZYK,
WIESŁAWA DUŻY

URZĄD STATYSTYCZNY W BYDGOSZCZY

Absolwenci kujawsko-pomorskich szkół wyższych – kadry dla regionalnej gospodarki?

Streszczenie: W artykule omówiono system szkolnictwa wyższego w Polsce, zwracając uwagę na zmiany, które nastąpiły od momentu wprowadzenia ustawy pozwalającej na zakładanie wyższych szkół niepublicznych. Analiza ilościowa i strukturalna absolwentów, przeprowadzona na podstawie badań GUS, pozwoliła przejść do zaprezentowania danych dotyczących bezrobocia osób z wykształceniem wyższym. Prezentując sytuację rynku pracy w województwie kujawsko-pomorskim, na podstawie danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu, zwrócono uwagę, że zawody, których wykonywanie wymaga najwyższego poziomu wykształcenia, są zwykle zawodami o najwyższym wskaźniku nadwyżki. Na tej podstawie wysnuto wnioski, że system kształcenia na poziomie wyższym w Polsce nadal nie jest dostosowany do warunków rynkowych, choć zapisy zawarte w dokumentach strategicznych pozwalają mieć nadzieję na zmianę w tym zakresie.

Wstęp

Szkoły wyższe to instytucje, które w ramach swoich dwóch podstawowych funkcji, czyli edukacyjnej i badawczej – odpowiadają za kształtowanie kapitału ludzkiego i wytwarzanie wiedzy, które wspólnie determinują rozwój gospodarczy państw. „Wytwarzanie” nowej wiedzy w praktyce oznacza łączenie podstawowych badań naukowych z kształceniem i wychowywaniem studentów oraz kształceniem kadr na najwyższym poziomie doktoratu i habilitacji. Z reguły oczekiwania społeczne wobec szkół wyższych uzupełnia się o badania stosowane i wynikające z nich rekomendacje dla gospodarki i państwa. Jeżeli nawet poszczególne szkoły oferujące kursy dla maturzystów same nie prowadzą badań naukowych, to korzystają zwykle z kadr prowadzących takie badania w innych instytucjach. Szkoły wyższe nieprowadzące samodzielnych badań i nieposiadające bezpośrednich powiązań z uczelniami je prowadzącymi, nie są w stanie zapewnić wysokiego poziomu nauczania. Oczywiście, nie oznacza to, że studenci wówczas nie mają dostępu do osób taką wiedzą dysponujących lub zdobywających ją bezpośrednio poprzez badania. „Nowa wiedza” powstaje

bowiem także, a może przede wszystkim w laboratoriach badawczych poza uczelniami. Jednak jej przepływ do placówek szkolnictwa wyższego jest poważnym problemem. Jeszcze większym problemem jest koncentracja badań w niewielu placówkach naukowych w skali państwa (ale także świata), co wiąże się z rosnącą specjalizacją w nauce i zwiększającymi się kosztami badań naukowych. Laboratoria wiodące pozyskują najważniejszych badaczy i szybko uzyskują przewagę nad innymi. W efekcie „nowa wiedza” koncentruje się coraz bardziej, a dostęp do niej jest coraz trudniejszy, mimo rozpowszechnienia nowych technik telekomunikacyjnych. Niezależnie od tego, gdzie realizowane są badania naukowe, oczywiste jest, że bez nich nie ma nowej wiedzy. A bez „nowej wiedzy” nie ma szkolnictwa wyższego, które generując wiedzę i kreując kapitał intelektualny, odgrywa znaczącą rolę w rozwoju społecznym i gospodarczym. Takie podejście reprezentują od lat państwa rozwinięte. O takie podejście postuluje Unia Europejska (UE), która w dokumentach strategicznych¹ wskazała, że w najbliższych latach szkolnictwo wyższe ma do odegrania niebagatelną rolę w zapewnianiu wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego oraz w rozwijaniu nauki, której osiągnięcia przyczynią się do zagwarantowania zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i dobrobytu w Europie. Dla przykładu w komunikacie pt. „Działanie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – plan modernizacji europejskich systemów szkolnictwa wyższego” (z 20 września 2011 r.) wyraźnie podkreślono, że za zasadnicze pole działań Unii zmierzających do inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego, sprzyjającego włączeniu społecznemu, uznaje się wiedzę. Zaznaczono przy tym, że możliwości europejskich instytucji szkolnictwa wyższego, jeśli chodzi o wnoszenie wkładu w ów dobrobyt, nie są w pełni wykorzystywane. Potencjalne rezerwy w tym zakresie stwarzają UE możliwości sprostania światowym wyzwaniom rozwojowym, ponieważ dynamiczny rozwój gospodarki opartej na wiedzy łączy się z rosnącym zapotrzebowaniem na wysoko wykwalifikowane kadry.

Z najnowszego raportu Komisji Europejskiej i OECD² wynika, że z wykształcenia płyną wymierne korzyści ekonomiczne. W minionej dekadzie ponad dwie trzecie wzrostu PKB w 21 państwach UE (należących do OECD) napędzane było poprzez wzrost przychodów wśród osób o wyższym wykształceniu (w USA to 51%). Zauważa się ponadto, że nawet w okresie recesji w 2009 r. dochody osób z wyższym wykształceniem rosły w większości państw unijnych³. Średnio w 21 państwach UE osoba z wyższym wykształceniem w wieku od 25 do 64 lat zarabiała w 2010 r. o 62% więcej niż pracownicy gorzej wykwalifikowani. W 2008 r. średnio w państwach OECD mężczyzna z wykształceniem wyższym mógł oczekiwać zarobków o 58% wyższych od mężczyzny dysponującego najwyżej wykształceniem średnim II stopnia. W 2010 r. różnica ta wzrosła do 67%. Analogicznie w 2008 r. kobiety z wykształceniem wyższym zarabiały średnio o 54% więcej niż kobiety z wykształceniem średnim II stopnia.

¹ *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, [Online], dostępne: http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf, 08.10.2012.

² *Education at a Glance 2012*, OECD Publishing, 2012, [Online], dostępne: <http://www.oecd.org/edu/eag-2012-sum-pl.pdf>, 08.10.2012.

³ *Key Data on Education in Europe 2012*, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Brussels 2012.

W 2010 r. różnica ta wzrosła do 59%.

Wśród najważniejszych wniosków wspomnianego raportu jest także konstatacja, że nawet w okresie kryzysu gospodarczego i przy rosnącym bezrobociu osoby posiadające wyższe wykształcenie mają największe szanse na zdobycie lub zachowanie pracy. Z zestawionych w nim danych wynika, że np. między początkiem kryzysu w roku 2008 a rokiem 2010 średnio w państwach OECD ogólne wskaźniki bezrobocia wzrosły z 8,8% do 12,5%, podczas gdy w przypadku osób z wykształceniem wyższym pozostały na znacznie niższym poziomie i w tym samym okresie wzrosły z 3,3% do 4,7%. Wyższe wykształcenie przekładało się w UE na lepszy dostęp do rynku pracy, zwłaszcza w przypadku mężczyzn. Stopa zatrudnienia wśród panów mających najwyższe wykształcenie wynosiła w 2010 r. 88%. W przypadku kobiet było to 81,1%. Wśród osób mających wykształcenie na poziomie college'u dane te wynosiły 65,3% dla mężczyzn i 46,9% dla kobiet. Liczby te wskazują, że jeśli społeczeństwa nadal będą potrzebować kadr o zaawansowanych umiejętnościach, korzyści płynące z posiadania wyższego wykształcenia prawdopodobnie utrzymają się zarówno w krótkiej, jak i długiej perspektywie. W raporcie *Szkolnictwo w skrócie — 2012*⁴ szacuje się np., że średnio w 28 państwach OECD długoterminowy osobisty zysk ekonomiczny płynący z uzyskania dyplomu studiów wyższych zamiast wykształcenia średniego II stopnia w ramach edukacji zasadniczej po odjęciu powiązanych kosztów wynosi nieco ponad 160 tys. USD w przypadku mężczyzny i niemal 110 tys. USD w przypadku kobiety.

Próbując odnieść zachodzące zmiany w omawianej sferze do sytuacji w Polsce, można mieć wrażenie, że polityka naszego państwa dopiero dojrzuje do tego, aby dostrzec w szkolnictwie wyższym potencjał dla modernizacji państwa. Rozwój sektora nauki i szkół wyższych, zarówno w wymiarze potrzeb (wskazując obszary wymagające pilnie zmian i dofinansowania), jak również w odniesieniu do roli tych sektorów w procesie budowania gospodarki opartej na wiedzy (podkreślając konieczność współpracy nauki i gospodarki) są już uwzględniane w nadrzędnych programach strategicznych Polski.

Rola nauki i szkół wyższych w rozwoju kapitału ludzkiego i wdrażaniu innowacji, właśnie w kontekście budowania przewag konkurencyjnych państwa, została wskazana m.in. w projekcie Strategii Rozwoju Kraju 2020, Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju, Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki na lata 2011–2020, Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego, Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego, Krajowym Programie Reform.

System szkolnictwa wyższego

Statystyki szkolnictwa wyższego w Polsce pozwalają stwierdzić, że jest to dynamicznie rozwijający się obszar życia społecznego – liczba szkół wyższych między rokiem 1999 a 2011 przeciętnie podwoiła się: w województwie kujawsko-pomorskim

⁴ *Education at a Glance 2012*, OECD Publishing, 2012, [Online], dostępne: <http://www.oecd.org/edu/eag-2012-sum-pl.pdf>, 08.10.2012.

z 10 do 21, a w Polsce z 277 do 543⁵. Podstawy do zmian funkcjonowania uczelni w warunkach gospodarki rynkowej zostały stworzone przez Ustawę z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym (Dz.U. nr 65, poz. 385 z późn. zm.). Na jej mocy obok istniejących szkół publicznych powstały i rozwinęły się niepubliczne szkoły wyższe. Ich liczba pod koniec lat 90. XX w. przekroczyła liczbę uczelni publicznych i w kolejnych latach systematycznie wzrastała.

Od 1998 r. na mocy Ustawy o wyższych szkołach zawodowych z dnia 26 czerwca 1997 r. (Dz.U. nr 96, poz. 590 z późn. zm.) tworzone były wyższe szkoły zawodowe. Szkoły te miały za zadanie przygotowywać studentów do wykonywania konkretnych zawodów i mogły nadawać jedynie tytuły zawodowe licencjata lub inżyniera. Istotny jest fakt, że w wielu przypadkach powstały one w miastach odległych od większych ośrodków akademickich, przyczyniając się do wyrównania szans edukacyjnych. W 2005 r. weszło w życie nowe Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz.U. nr 164, poz. 1365 z późn. zm.). Sprzyja ono dostosowaniu naszego systemu edukacyjnego do standardów światowych, a w szczególności europejskich, a także stanowi krok w kierunku uporządkowania szkolnictwa wyższego w Polsce poprzez połączenie zagadnień zawartych w Ustawie o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r. oraz w Ustawie o wyższych szkołach zawodowych z dnia 26 czerwca 1997 r.⁶ Zróżnicowany został m.in. magisterski system studiów poprzez wprowadzanie dwustopniowego systemu kształcenia, który daje możliwość kontynuowania edukacji po studiach licencjackich lub inżynierskich na studiach II stopnia, wcześniej określanych jako studia magisterskie uzupełniające.

Absolwenci szkół wyższych w liczbach

Zmiana warunków demograficznych oraz rozwój gospodarczy państwa na przełomie XX i XXI w. sprawiły, że dostęp do wykształcenia wyższego ma niemal każdy. Powszechne dążenie do uzyskania dyplomu znajduje swoje odzwierciedlenie w statystykach Polski i województwa kujawsko-pomorskiego – liczba osób kończących szkoły wyższe systematycznie wzrasta. W 2011 r. liczba absolwentów szkół wyższych w Polsce wynosiła 492,6 tys. (23,1 tys. w kujawsko-pomorskim) i w stosunku do 2002 r. wzrosła o 44,8%. Tempo i skala omawianego zjawiska w województwie kujawsko-pomorskim były nieco niższe niż przeciętnie w Polsce – w omawianym okresie liczba absolwentów zwiększyła się o 39,5%. Obserwowany w Polsce i województwie kujawsko-pomorskim w ciągu ostatnich dwóch dekad wzrost liczby uczelni wyższych i ich absolwentów jest efektem głównie rozwoju sektora prywatnego (rys. 1)⁷.

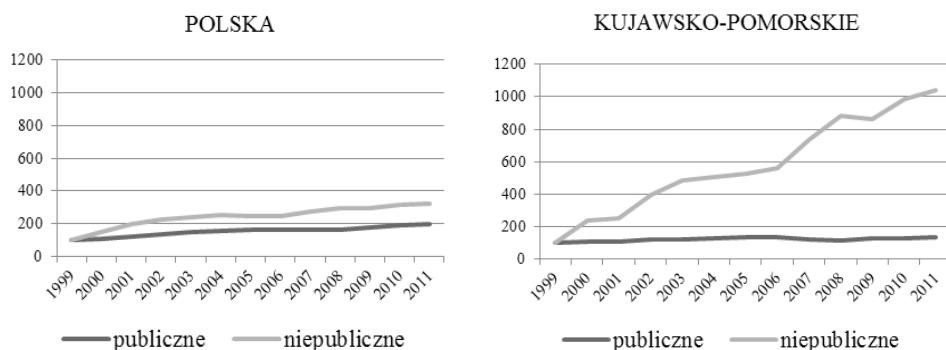
⁵ Na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, 08.10.2012.

⁶ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 23.

⁷ Na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, 08.10.2012.

ABSOLWENCI KUJAWSKO-POMORSKICH SZKÓŁ WYŻSZYCH
– KADRY DLA REGIONALNEJ GOSPODARKI?

Rysunek 1. Dynamika zmian liczby absolwentów szkół publicznych i niepublicznych w Polsce i w województwie kujawsko-pomorskim w latach 1999–2011 (1999=100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks

W 2011 r. w Polsce funkcjonowało 328 uczelni niepublicznych, które stanowiły 71,3% wszystkich uczelni w Polsce⁸. Jak wynika z danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), w województwie kujawsko-pomorskim struktura była podobna. Spośród działających w 2011 r. 21 szkół wyższych, 16 reprezentowało sektor prywatny. W stosunku do 1999 r. liczba absolwentów szkół niepublicznych w Polsce wzrosła ponad trzykrotnie (przy dwukrotnym wzroście liczby absolwentów szkół publicznych), a w województwie kujawsko-pomorskim ponad dziesięciokrotnie (przy 1,4-krotnym wzroście absolwentów szkół publicznych)⁹.

Uczelnie niepubliczne

Przesłanki do tworzenia uczelni niepaństwowych kształcących na poziomie licencjackim i inżynierskim, jak wcześniej wspomniano, stworzyła Ustawa o szkolnictwie wyższym z 1990 r. Powstałe na jej mocy uczelnie prywatne znacząco wzbogaciły ofertę edukacyjną na poziomie wyższym, jak również ułatwiły przestrzenną dostępność do edukacji na tym poziomie. Domeną szkół niepublicznych stały się studia niestacjonarne. W 2011 r. tak w województwie kujawsko-pomorskim, jak i w Polsce, absolwenci tych studiów stanowili ponad 80% absolwentów szkół wyższych niepublicznych¹⁰. Jako atut tego trybu kształcenia wskazuje się wzrost dostępności do edukacji na poziomie wyższym dla osób aktywnych zawodowo, zwłaszcza dla młodzieży z małych miast i wsi.

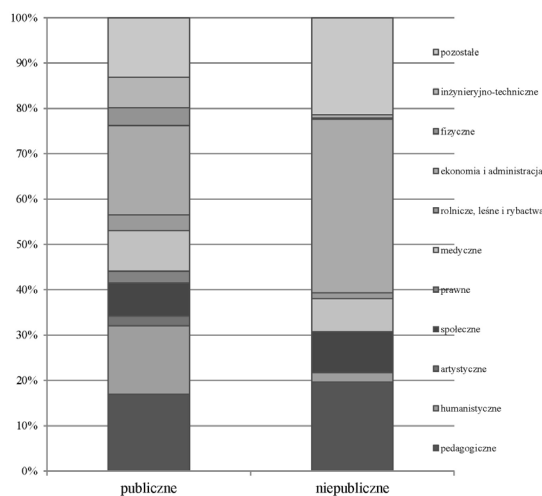
⁸ *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011, s. 27.

⁹ Na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, 08.10.2012.

¹⁰ Na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, 08.10.2012.

Szkoły niepubliczne, szukając swojego miejsca na rynku, lokowały się m.in. właśnie w mniejszych miastach. W województwie kujawsko-pomorskim obok Torunia i Bydgoszczy szkoły niepubliczne powstały i funkcjonują we Włocławku, Świeciu, Grudziądzu i Tucholi. W efekcie niepubliczne szkolnictwo wyższe charakteryzuje znaczące rozdrobnienie. W 2011 r. w województwie kujawsko-pomorskim przypadało 474 absolwentów na 1 szkołę niepubliczną (podczas gdy na publiczną 3114)¹¹. Często oferuje się tam jeden lub dwa kierunki studiów. Wiele uczelni niepublicznych prowadzi kształcenie wyłącznie na poziomie licencjackim.

Rysunek 2. Absolwenci szkół wyższych według typu szkół i grup kierunków studiów w województwie kujawsko-pomorskim w 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks

Jednocześnie nastawienie na oczekiwania studenta skutkuje poszerzeniem oferty i zwiększaniem możliwości wyboru specjalizacji według własnych preferencji studenta. Szkoły zawodowe kładą nacisk na studiowanie przygotowujące do wykonywania zawodu. W efekcie, jak wynika z analizy struktury absolwentów według kierunków proponowanych na uczelniach w województwie kujawsko-pomorskim (rys. 2), w szkołach niepublicznych odsetek absolwentów szeroko rozumianych kierunków humanistycznych i społecznych jest niższy niż na uczelniach publicznych, chociaż w obydwu typach szkół około 1/5 stanowią absolwenci kierunków pedagogicznych.

Uczelnie publiczne

W 2011 r. w uczelniach publicznych tak w województwie kujawsko-pomorskim, jak i w Polsce dominującą formą kształcenia były studia stacjonarne, które w 2011 r.

¹¹ Opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, 08.10.2012.

ukończyło 68,8% absolwentów w województwie i 65,5% w Polsce¹². W województwie kujawsko-pomorskim jest to sektor szkolnictwa o największym potencjale kadrowym, dydaktycznym, infrastrukturalnym i inwestycyjnym. Pokazuje to m.in. skala nakładów wewnętrznych uczelni publicznych na działalność badawczo-rozwojową. W 2010 r. w województwie kujawsko-pomorskim ponad 70% takich nakładów poniosły wyższe szkoły publiczne.

Efektom tego jest znacznie bogatsza niż na uczelniach niepublicznych oferta edukacyjna, w tym poza powszechnie dostępnymi kierunkami, kierunki studiów rzadko lub wcale niespotykane na uczelniach prywatnych. Są to np. kierunki techniczne: inżynierskie, matematyczno-statystyczne, medyczne czy fizyczne. Wymagają one odpowiedniego wyposażenia technicznego i są ściśle związane z najnowszą wiedzą i technologią, której tworzenie na tych uczelniach ma długą tradycję. W efekcie zdecydowana większość (bo ponad 95%) absolwentów np. kierunków fizycznych w województwie kujawsko-pomorskim, podobnie jak w Polsce, uzyskuje dyplom uczelni publicznych.

Jednakże, jak pokazano na rys. 2., domeną uczelni publicznych pozostają kierunki humanistyczne i społeczne kształcące kadry dla sektora niekomercyjnych usług społecznych, ludzi sztuki, kultury, religii oraz związanych z pracą o charakterze służby – w administracji, wojsku lub policji czy organizacjach pozarządowych. Umożliwiają one zdobycie bardziej uniwersalnego i adaptacyjnego wykształcenia przy stosunkowo niskich nakładach, które należy ponieść zarówno na polu dydaktyki, jak i badań w zakresie kierunków ścisłych i technicznych. Ich rozwój w ostatnich latach jest odpowiednią zarówno na zmiany transformacyjne, jak i informacyjno-globalizacyjne, jakie mają miejsce w polskiej gospodarce. Warunkiem koniecznym adaptacyjności tego wykształcenia jest jednak bardzo dobry dostęp do informacji i ich przepływ na poziomie szkolnictwa wyższego i gospodarki. Brak tego przepływu przy stałej podaży absolwentów kierunków biznesowo-administracyjno-prawnych może spowodować, jak wskazuje Maciej Tarkowski (2001)¹³, zbyt duży napływ na rynek osób o specjalnościach, których nie jest on w stanie wchłonąć.

Aktywność absolwentów szkół wyższych na rynku pracy

W sytuacji ogólnego wzrostu liczby osób z wykształceniem wyższym rośnie odsetek osób mających wysokie kwalifikacje na rynku pracy. Należy jednak zauważyć, że pomimo iż absolwenci szkół wyższych wchodzi na rynek pracy dwa razy szybciej niż osoby z niższymi kwalifikacjami – co wynika z raportu OECD¹⁴ – to na rynku

¹² Ibidem.

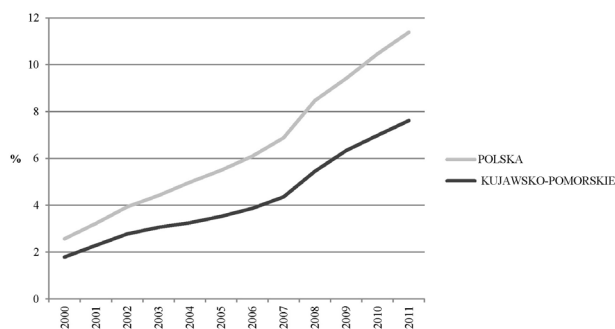
¹³ *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Uwarunkowania, ocena i rekomendacje*, praca zbiorowa pod red. M. Dutkowskiego, nr 28/2001, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.

¹⁴ *Education at a Glance 2012*, OECD Publishing, 2012, [Online], dostępne: <http://www.oecd.org/edu/eag-2012-sum-pl.pdf>, 08.10.2012, według którego absolwent uczelni poszukuje pracy przeciętnie około 5 miesięcy, natomiast niemal 10 (9,8) miesięcy poświęca na to osoba o niższych kwalifikacjach przy przeciętnym czasie poszukiwania pierwszej pracy w Unii Europejskiej w 2009 r. około 6,5 miesiąca, niezależnie od kwalifikacji.

pracy istnieje swoista nierównowaga. Pełna ocena dostosowania kwalifikacji absolwentów do rynku pracy w Polsce jest niezmiernie trudna. Badania GUS w tym zakresie ujmują absolwentów podejmujących pracę po raz pierwszy na podstawie sprawozdania o pracujących, wynagrodzeniach i czasie pracy (formularzu Z-06), którym objęte są podmioty gospodarki narodowej bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, czyli z wyłączeniem osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej, prowadzących działalność gospodarczą oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą o liczbie pracujących do 9 osób, które objęte zostały badaniem na formularzu SP-3, SOF, pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie oraz duchownych, a także pracujących w jednostkach budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego.

Na podstawie dostępnych danych¹⁵ można wnioskować, że w ostatniej dekadzie tak w Polsce, jak i w województwie kujawsko-pomorskim wystąpiła tendencja do spadku zatrudniania absolwentów studiów wyższych w przedsiębiorstwach zatrudniających 10 i więcej pracujących (z wyłączeniem gospodarstw indywidualnych w rolnictwie oraz duchownych, a także jednostek budżetowych prowadzących działalność w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego). W 2011 r. pracę w tym sektorze podjął co dziesiąty absolwent.

Rysunek 3. Udział osób z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie bezrobotnych w Polsce i w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2000–2011



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – Bank Danych Lokalnych, [Online] dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks

Jeśli dodatkowo wziąć pod uwagę systematyczny wzrost udziału osób z wyższym wykształceniem w ogólnej liczbie bezrobotnych (rys. 3) można założyć, że kompetencje osób z wyższym wykształceniem w coraz większym stopniu nie odpowiadają potrzebom rynku pracy, co mogłoby potwierdzać także to, że – jak wskazuje raport OECD¹⁶

¹⁵ Bank Danych Lokalnych, [Online], dostępne: http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks, 08.10.2012.

¹⁶ *Education at a Glance 2012*, OECD Publishing, 2012, [Online], dostępne: <http://www.oecd.org/edu/eag-2012-sum-pl.pdf>, 08.10.2012.

– w Polsce ponad 1/5 absolwentów uczelni wyższych pracuje na stanowiskach wymagających kwalifikacji niższych niż te, którymi się legitymują, a odsetek ten od 2000 r. systematycznie się zwiększa. Wskazuje to na niedostosowanie kwalifikacji absolwentów do potrzeb rynku pracy. Według badań Światowego Forum Gospodarczego¹⁷, Polska pod względem przygotowania absolwentów szkół wyższych na potrzeby konkurencyjnej gospodarki zajęła w 2007 r. 19. miejsce w poszerzonej UE z oceną 4 w skali 1-7 (1 = uczelnia nie odpowiada potrzebom konkurencyjnej gospodarki, 7 = uczelnia odpowiada potrzebom konkurencyjnej gospodarki). Do najważniejszych uchybień zaliczono słaby potencjał innowacyjny polskich uczelni oraz niską użyteczność wyższego wykształcenia.

Zawody deficytowe i nadwyżkowe według Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Toruniu

Swoistym barometrem dostosowania wykształcenia do potrzeb rynku pracy może być analiza rejestrowanych bezrobotnych oraz wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej według zawodów i specjalności na podstawie załącznika 3 do sprawozdania MPiPS. Analiza danych z raportu *Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w województwie kujawsko-pomorskim w 2011 r.* stanowiła podstawę do oceny skali niedostosowania zawodów wymagających studiów wyższych poprzez pryzmat zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Podziału na zawody deficytowe, zrównoważone i nadwyżkowe dokonuje się na podstawie wskaźnika intensywności nadwyżki (deficytu) wyrażonego jako iloraz liczby zgłoszonych wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej w badanym okresie, w danym zawodzie i liczby zarejestrowanych bezrobotnych w badanym okresie, w danym zawodzie¹⁸. Zawody deficytowe to takie, dla których wskaźnik przekracza wartość 1,1; zawody zrównoważone to takie, dla których wartość wskaźnika mieści się w przedziale od 0,9 do 1,1; natomiast zawody nadwyżkowe to te, w przypadku których wskaźnik wynosi poniżej 0,9¹⁹.

W 2011 r. w powiatowych urzędach pracy działających na terenie województwa zarejestrowało się ponad trzykrotnie więcej osób, niż zgłoszono wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej. We wszystkich 10 wielkich grupach zawodowych wyodrębnionych w Klasyfikacji Zawodów i Specjalności poprzez określony poziom kwalifikacji zarejestrowało się więcej osób bezrobotnych, niż zgłoszono wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej. Obok grupy „rolników, ogrodników, leśników i rybaków” do najbardziej obciążanych nadwyżką zawodową należała grupa „specjalistów”. Zawody w tej grupie reprezentują czwarty, najwyższy stopień kom-

¹⁷ Za: *Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy* (2004), Instytut Społeczeństwa Wiedzy, [Online], dostępne: http://www.frp.org.pl/?page=zakonczone_projekty_isw&projekt=34, 08.10.2012.

¹⁸ Zgodnie z *Zaleceniami metodycznymi do prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych* przygotowanymi w 2003 r. przez Departament Rynku Pracy w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej).

¹⁹ *Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w województwie kujawsko-pomorskim w 2011 r.* – część pierwsza, [Online], dostępne: http://www.wup.torun.pl/publikacje/download/rynekpracy/2012/2012.04.23_MZDiN_2011elektroniczny.pdf, 08.10.2012. ss. 29-30.

petencji, który obejmuje wykształcenie uzyskiwane na studiach licencjackich, magisterskich oraz podyplomowych i doktoranckich. Żadna z pozostałych dziewięciu grup zawodowych nie ma tak wysokich progów kwalifikacyjnych – w 2011 r. w grupie „specjalistów” Wojewódzki Urząd Pracy w Toruniu odnotował 13 218 bezrobotnych wobec 2433 wolnych miejsc pracy. Ani jednego wolnego miejsca pracy lub aktywizacji bezrobotnych nie zgłoszono m.in. dla politologów (242 zarejestrowanych bezrobotnych), geografów (195), filologów obcojęzycznych (194), filologów polskich (154), socjologów (148), historyków (148) i specjalistów do spraw integracji europejskiej (136). W ramach tej grupy do zawodów nadwyżkowych o najniższym, różnym od zera wskaźniku intensywności nadwyżki należały: nauczyciel wychowania fizycznego (0,010), biotechnolog (0,011), specjalista do spraw finansów (0,012), specjalista do spraw badań społeczno-ekonomicznych (0,013), specjalista pracy społecznej (0,014), biolog (0,014), pedagog (0,015), inżynier zootechniki (0,017), nauczyciel historii (0,017), specjalista bankowości (0,017), ekonomista (0,019), inżynier rolnictwa (0,020), bibliotekoznawca (0,020), specjalista resocjalizacji (0,022), specjalista do spraw organizacji usług gastronomicznych, hotelarskich i turystycznych (0,023), specjalista administracji publicznej (0,026). W grupie specjalistów do zawodów zrównoważonych w 2011 r., biorąc pod uwagę te, w których odnotowano 10 i więcej zgłoszonych wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej należał nauczyciel/instruktor praktycznej nauki zawodu (1,048). Natomiast do wyodrębnionych na podstawie tego kryterium zawodów deficytowych należały: wykładowca na kursach, doradca finansowy, nauczyciel konsultant, pośrednik w obrocie nieruchomościami, specjalista do spraw zamówień publicznych.

Podsumowanie

Unia Europejska dąży do tego, by stać się najbardziej dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie. Oznacza to konieczność inwestycji w badania naukowe (źródło wiedzy) oraz edukację i kształcenie dające obywatelom do tej wiedzy dostęp. W Polsce przez dwie dekady przemian społeczno-gospodarczych nie stworzono warunków dla optymalnego sprzężenia szkolnictwa wyższego z gospodarką i rynkiem pracy. Obraz, jaki się wyłania z analizy sytuacji osób z wykształceniem wyższym w województwie kujawsko-pomorskim wskazuje, że wielu absolwentów szkół wyższych reprezentujących grupę „specjaliści” według Klasyfikacji Zawodów i Specjalności reprezentuje zawody o najwyższych wskaźnikach intensywności nadwyżki. Jednocześnie wśród zawodów, w których do powiatowych urzędów pracy w województwie kujawsko-pomorskim zgłoszono największą liczbę wolnych miejsc pracy i miejsc aktywizacji zawodowej (pow. 300) nie było żadnego z tej grupy „specjaliści”.

Analiza obowiązujących i projektowanych dokumentów strategicznych pozwala mieć nadzieję, że podejmowane w Polsce reformy szkolnictwa wyższego i nauki, zbieżne z celami Unii Europejskiej, przyniosą w przyszłości wymierne korzyści polskiej gospodarce, a w szkolnictwie wyższym został dostrzeżony potencjał dla modernizacji państwa.

Literatura

Dokumenty:

- Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, [Online], dostępne: http://www.mg.gov.pl/files/upload/8418/EUROPA_PL.pdf, 08.10.2012.
- Ustawa o szkolnictwie wyższym z dnia 12 września 1990 r. (Dz.U. nr 65, poz. 385 z późn. zm.)
- Ustawa o wyższych szkołach zawodowych z dnia 26 czerwca 1997 r. (Dz.U. nr 96, poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. (Dz.U. nr 164, poz. 1365 z późn. zm.)

Druki zwarte:

- Education at a Glance 2012, OECD Publishing, 2012, [Online], dostępne: <http://www.oecd.org/edu/eag-2012-sum-pl.pdf>, 08.10.2012.
- Key Data on Education in Europe 2012, Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Brussels 2012.
- Monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych w województwie kujawsko-pomorskim w 2011 r. – część pierwsza, [Online], dostępne: http://www.wup.torun.pl/publikacje/download/rynekpracy/2012/2012.04.23_MZDiN_2011elektroniczny.pdf, 08.10.2012.
- Oferta szkolnictwa wyższego a wymagania rynku pracy (2004), Instytut Społeczeństwa Wiedzy, [Online], dostępne: http://www.frp.org.pl/?page=zakonczone_projekty_isw&projekt=34, 08.10.2012.
- *Szkolnictwo wyższe w Polsce. Uwarunkowania, ocena i rekomendacje*, praca zbiorowa pod red. M. Dutkowskiego, nr 28/2001, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2001.
- *Szkoły wyższe i ich finanse w 2010 r.*, GUS, Warszawa 2011.
- Zalecenia metodyczne do prowadzenia monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych, Departament Rynku Pracy w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (obecnie Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej), Warszawa 2003.

AGNIESZKA JEZERSKA

WYDZIAŁ STUDIÓW STOSOWANYCH,
WYŻSZA SZKOŁA GOSPODARKI W BYDGOSZCZY

MARCIN GÓRSKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI,
KATEDRA EUROPEJSKIEGO PRAWA KONSTITUCYJNEGO
UNIwersytet Łódzki

Status prawny osób transseksualnych w świetle europejskiego prawa praw człowieka

Gdzie mogę być, nie chcę
Gdzie chcę być, nie mogę
Podwójna nędra

Św. Augustyn, *Wyznania*

Streszczenie: W podejściu orzecznictwa europejskiego widoczna jest stała tendencja międzynarodowa nie tylko do rosnącej akceptacji społecznej transseksualistów, ale i do prawnego uznania ich nowej tożsamości seksualnej, będącej rezultatem zabiegu chirurgicznego, co ogranicza margines swobody oceny państw związanych Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka w zakresie uregulowania sytuacji osób transseksualnych. W związku z tym na Polsce nadal ciąży niezrealizowany obowiązek uchwalenia przepisów umożliwiających dopuszczalność „chirurgicznej zmiany płci” biologicznej osób transseksualnych.

Wstęp

Dramatyzm sytuacji transseksualistów potęguje fakt, iż systemy prawne opierają się na dychotomicznym podziale ludzi na mężczyzn i kobiety. Z tym podziałem wiąże się szereg doniosłych konsekwencji prawnych w różnych dziedzinach prawa, od administracyjnego poczynając, na cywilnym i karnym skończywszy. Prawo jest w tym względzie jedynie odbiciem ogólnego stanu świadomości społecznej, który jest mocno zinternalizowany, i który stanowi jedną z fundamentalnych podstaw funkcjonowania społeczeństwa. I choć na szczęście, transseksualizm jest zjawiskiem nieczęstym, to nie można zostawić samym sobie tej garstki ludzi, którym natura spletała

wyjątkowo okrutnego figla. Zadaniem prawa jest więc przyjść im z pomocą. To sądy są głównym inicjatorem zmian w sferze prawnej w kontekście problemów transseksualistów, a rola ustawodawcy jest jedynie wtórna. Wszelkie więc podejmowane przez orzecznictwo krajowe próby w tym względzie nie mogą ze swej natury wykroczyć poza ramy działań doraźnych „od przypadku do przypadku”, podejmowane zaś w ramach usiłowania wyprodukowania formuł bardziej ogólnych będą, niestety, zawsze tworzeniem prawniczych atrapy bez uniwersalnego waloru. A wszelkie atrapy, zarówno w seksuologii, jak i prawie mają to do siebie to, iż jeśli nawet nieźle wyglądają, to w istocie nie są w stanie spełniać w pełnym wymiarze funkcji, których spełnienie markują. Dlatego tak ważne jest kompleksowe uregulowanie kwestii transseksualizmu, które stwarzałyby racjonalną, niebudzącą wątpliwości i kłopotów podstawę prawną do rozwiązania problemów tych nieszczęsnych ludzi. I choć w tej sprawie największą rolę ma do odegrania medycyna i prawo, to nie bez znaczenia będzie wkład różnych organizacji działających na rzecz mniejszości, ponieważ transseksualiści to szczególnie mniejszość. Nie wydaje się dobrym pomysłem wrzucenie do jednego worka problemów osób transseksualnych i osób homoseksualnych czy biseksualnych, w ramach ruchu LGBT – *Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender*. Dzięki temu może w pewnym stopniu osoby transseksualne mogą liczyć na wsparcie bardziej wpływowej mniejszości tego ruchu. W kontekście starań o tolerancję to jednak pozostanie transseksualistów w tej grupie – naraża na spychanie ich problemów na margines.

Tak więc medycyna zajmuje się sferą bytu biologicznego. Jej zadaniem jest takie manipulowanie dostępnymi środkami i metodami terapeutycznymi, by osiągnąć cel w postaci przywrócenia lub zachowania zdrowia ludzi. Prawo natomiast zajmuje się sferą bytu społecznego. Jego zadaniem jest, przez odpowiednie manipulowanie środkami prawnymi, stworzenie i ochrona pożądaných stosunków społecznych.

Europejskie standardy praw człowieka a prawo i praktyka polska wobec zagadnienia transseksualizmu

Jeżeli chodzi o podejście orzecznictwa europejskiego, widoczna jest stała tendencja międzynarodowa „nie tylko do rosnącej akceptacji społecznej transseksualistów, ale i do prawnego uznania ich nowej tożsamości seksualnej będącej rezultatem zabiegu chirurgicznego”¹, co ogranicza margines swobody oceny państw związanych EKPCz² w zakresie uregulowania sytuacji osób transseksualnych³. W szczególności, obowiązkiem państwa jest prawne uznanie zmiany płci osób transseksualnych poprzez m.in. zmiany ich danych dotyczących stanu cywilnego oraz niedopuszczalność pozostawiania osób transseksualnych w sytuacji niepewności prawnej, zaburzającej

¹ W ten sposób: wyrok ETPCz z 11 lipca 2002 r. w sprawie *Christine Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 28957/95, w § 85.

² Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.); w skrócie: Konwencja Europejska lub EKPCz; dalej: EKPCz/Konwencja.

³ W ten sposób: L. Garlicki, *Wartości lokalne a orzecznictwo ponadnarodowe – „kulturowy margines oceny” w orzecznictwie strasburskim?*, EPS nr 4/2008, s. 10.

normalne funkcjonowanie, jeżeli chodzi o jego życie prywatne i uznanie jego prawdziwej tożsamości⁴. Na obecnym etapie rozwoju europejskich standardów praw człowieka nie ulega wątpliwości, że na państwie spoczywa obowiązek zapewnienia spójnej regulacji dotyczącej korekty płci metrykalnej osób transseksualnych. Nie jest to przy tym element europejskiego konsensusu interpretacyjnego dotyczącego Konwencji, lecz rezultat – jak wspomniano – narastającej tendencji wśród państw związanych EKPCz⁵, którą Europejski Trybunał Praw Człowieka⁶ zidentyfikował na podstawie analizy kontekstu prawnego, na który wpłynęły w sposób zasadniczy postanowienia Karty praw podstawowych UE⁷.

Na tym tle należy analizować polskie unormowania odnoszące się do korekty płci metrykalnej u postoperacyjnych osób transseksualnych. Analiza ta prowadzi do trzech wniosków:

- Istnieje luka prawna dotycząca prawnej dopuszczalności „pozbawienia człowieka zdolności płodzenia” (w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 1 kk⁸), poprzez przeprowadzenie u niego „chirurgicznej zmiany płci” biologicznej.
- Istnieje problem defektywnej konstrukcji i wykładni przepisów polskiego prawa w zakresie prawnych następstw „chirurgicznej zmiany płci” biologicznej („prawnego uznania zmiany płci”).
- Kwestią wymagającą rozstrzygnięcia z perspektywy już tylko prawa polskiego – nie ma bowiem w tym względzie wyraźnego europejskiego standardu⁹ – jest problem refundacji kosztów procedur medycznych prowadzących do „chirurgicznej zmiany płci”.

Jeżeli chodzi o relację art. 156 Kodeksu karnego do chirurgicznej interwencji prowadzącej do zmiany płci biologicznej, najpełniejszą wypowiedzią dogmatyczną zdaje się być niepublikowana praca doktorska Pawła Daniluka¹⁰. Wśród rozwiązań dotyczących relacji art. 156 kk do procedur medycznych prowadzących do zmiany płci biologicznej można rozważać np. instytucję stanu wyższej konieczności (art. 26 kk), eksperymentu medycznego (art. 27 kk), czy też kontratypu pozaustawowego. Jednak w każdym przypadku trudny do wyeliminowania jest element niepewności

⁴ Wyrok ETPCz z 11 września 2007 r. w sprawie *L. przeciwko Litwie*, skarga nr 27527/03. Zob. też: M. Górski, *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dn. 11 września 2007 r. w sprawie L. przeciwko Litwie*, skarga nr 27527/03, Lex/el. 2010.

⁵ Por. w ten sposób: A. Wiśniewski, *Koncepcja marginesu oceny w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Gdańsk 2008, s. 69.

⁶ Dalej: Trybunał.

⁷ Zob. wyrok Wielkiej Izby ETPCz z 11 lipca 2002 r. w sprawie *I. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (skarga nr 25680/94), a także cytowany wyżej wyrok ETPCz w sprawie *Christine Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*.

⁸ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. nr 88, poz. 553 z późn. zm.); dalej: kk.

⁹ Chociaż należy odnotować wyrok ETPCz z 12 czerwca 2003 r. w sprawie *van Kück przeciwko Niemcom*, skarga nr 35968/97, nieprzesądający jednak w sposób jednoznaczny kwestii obowiązku państwa w zakresie finansowania procedur medycznych zmiany płci biologicznej.

¹⁰ P. Daniluk, *Wyłączenie bezprawności karnej zabiegów „chirurgicznej zmiany płci” u transseksualistów w polskim prawie karnym*, Białystok 2005.

prawnej, będący rezultatem ewidentnie zauważalnej luki w prawie. W świetle standardu strasburskiego taka luka może być kwalifikowana jako skutkująca *in concreto* naruszeniem art. 8 Konwencji¹¹ (choć nie można z całkowitą pewnością wykluczyć naruszenia nawet art. 3 Konwencji¹², jakkolwiek Trybunał prezentował w tym względzie wstrzemięźliwość¹³). Należy zatem postulować usunięcie tej luki poprzez wprowadzenie wyraźnego dozwolenia na przeprowadzanie procedury medycznej korekty płci biologicznej.

Jeżeli chodzi o problem procedury uzgodnienia płci metrykalnej, to zgodnie z dominującym od około 20 lat poglądem, „ustalenie płci w drodze orzeczenia sądowego może nastąpić na podstawie art. 189 kpc¹⁴ [Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.); dalej: kpc.]. Wcześniejsze stanowisko, zgodnie z którym dopuszczalne było sprostowanie aktu stanu cywilnego w trybie art. 31 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego¹⁵ zostało – niestety – zarzucone, na szczęście, poniechano również podejścia, zgodnie z którym „występowanie transseksualizmu nie daje podstawy do sprostowania w akcie urodzenia wpisu określającego płeć”¹⁶. Wydaje się, że przyjęte obecnie stanowisko nie jest fortunate, bowiem zakłada konieczność prowadzenia procesu skierowanego przeciwko rodzicom, z czym wiążą się nieproporcjonalne dolegliwości dla powoda/powódki, jak i dla pozwanych. Ponadto należy podkreślić, że wskazanie na art. 189 kpc jako podstawę powództwa jest nietrafne przede wszystkim dlatego, że w przepisie tym chodzi o ustalenie istnienia lub nieistnienia stosunku prawnego lub prawa, a nie o ustalenie faktu, jakim jest płeć człowieka. Jako trafną można ocenić propozycję zawartą w art. 5 poselskiego projektu ustawy o uzgodnieniu płci¹⁷, zgodnie z którym sąd okręgowy właściwy miejscowo ze względu na miejsce zamieszkania albo pobytu wnioskodawcy orzekałby o uzgodnieniu w postępowaniu nieprocesowym, mogąc poprzestać co do zasady – w zakresie postępowania dowodowego – na oświadczeniu wnioskodawcy oraz orzeczeniu lekarskim stwierdzającym, jak to ujęto w cytowanym projekcie, „utrwalone występowanie tożsamości płciowej odmiennej od płci metrykalnej”.

Wreszcie, jeśli chodzi o problem refundacji ze środków publicznych kosztów pro-

¹¹ „1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.

2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”.

¹² „Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

¹³ Zob. cytowany wyrok ETPCz z dn. 11 września 2007 r. w sprawie *L. przeciwko Litwie*.

¹⁴ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.); dalej: kpc.

¹⁵ W ten sposób: uchwała składu 7 sędziów SN z dn. 25 lutego 1978 r., sygn. III CZP 100/77.

¹⁶ W ten sposób: uchwała składu 7 sędziów SN z 22 czerwca 1989 r., sygn. III CZP 37/89. Zob. też krytyczne glosy: J. Pisulińskiego w PiP nr 6/1991, cytowana wyżej M. Filara w PiP nr 10/1990 (autor określił glosowaną uchwałę, z właściwą sobie swadą, mianem „klasycznego przykładu skutków wylania dziecka z kąpielą”) oraz J. Leszczyńskiego w „Palestrze”, nr 3-4/1992.

¹⁷ Projektowi, wniesionemu w dn. 9 maja 2012 r., nie nadano dotąd numeru druku sejmowego.

cedur medycznych dotyczących zmiany płci biologicznej, należy podzielić pogląd Trybunału, zgodnie z którym, chociaż kłopoty budżetowe mogą usprawiedliwiać pewne opóźnienia w uchwaleniu koniecznych przepisów, to jednak, skoro liczba osób transseksualnych jest ograniczona – z pewnością ciężar, jaki będzie musiał podźwignąć w razie uchwalenia odpowiednich przepisów budżet publiczny, nie będzie nieznośnie ciężki. Państwo musi bowiem należycie wyważyć interes publiczny i prawa jednostki, zgodnie z art. 8 Konwencji¹⁸. Wydaje się też, że skoro transseksualizm jest bardzo ciężkim przewlekłym schorzeniem, prowadzącym do długotrwałego cierpienia i obniżenia jakości życia¹⁹, to współcześnie zapewnienie finansowania leczenia tej choroby jest wymogiem elementarnej przyzwoitości. Można oczywiście nie zapewniać leczenia transseksualizmu, podobnie jak można zrezygnować z leczenia osób chorych na raka, jednak powstaje wtedy pytanie o aksjologiczną legitymację władzy publicznej. Wydaje się, że lepiej będzie, jeśli na takie pytania nie będziemy musieli odpowiadać.

W sprawie prawa transseksualisty do żądania zmiany płci. Refleksje na tle sprawy litewskiej

Wyrok w sprawie *L. przeciwko Litwie*²⁰ stanowi standard wykładni przepisów EKPCz w odniesieniu do tego, w jaki sposób państwa – strony Konwencji powinny traktować swoje zobowiązania w kontekście stanowienia przepisów umożliwiających transseksualistom dokonywanie prawnej zmiany płci.

W powołanej sprawie Trybunał stwierdził naruszenie praw człowieka ze względu na brak przepisów pozwalających na zmianę płci. Przepisy litewskie przewidywały bowiem taką możliwość, ale ze względu na swoją niekompletność pozostawiały osoby transseksualne w stanie niepewności prawnej. W rezultacie, skarżący (transseksualista K/M) znalazł się – jak to ujął Trybunał – w sytuacji przejściowej (*intermediate situation*), w której przeszedł częściowe leczenie operacyjne, a niektóre z jego istotnych dokumentów zostały zmienione (chodziło m.in. o dokumenty związane z edukacją w szkole wyższej). Nie mógł jednak, z uwagi na niedoskonałość przepisów krajowych, dokończyć terapii zmiany płci biologicznej, a to z kolei powodowało, że jego kod osobisty (powszechnie używany w obrocie odpowiednik polskiego numeru nadawanego w powszechnym systemie ewidencji ludności) nie mógł zostać zmieniony i w ten sposób w pewnych ważnych obszarach jego życia prywatnego, np. związanych z poszukiwaniem pracy czy podróżowaniem, skarżący musiał formalnie funkcjonować jako kobieta.

Trybunał stwierdził, że okoliczności sprawy ujawniły występowanie w prawie li-

¹⁸ Por. stanowisko ETPCz w cytowanym wyroku ETPCz z dn. 11 września 2007 r. w sprawie *L. przeciwko Litwie*.

¹⁹ W ten sposób: A. Grodzka, L. Podobińska, *Komentarz do zmiany prawa o finansowaniu leczenia transseksualistów*, [w:] R. Wieruszewski, M. Wyrzykowski (red.), *Orientacja seksualna i tożsamość płciowa*, op. cit., s. 208.

²⁰ Wyrok ETPCz z 11 września 2007 r. w sprawie *L. przeciwko Litwie*, skarga nr 27527/03.

tewskim ograniczonej luki prawnej, skutkującej postawieniem skarżącego w sytuacji niepewności prawnej zaburzającej normalne funkcjonowanie i uznanie jego prawdziwej tożsamości. W rezultacie Trybunał uznał, że państwo nie zdołało należycie wyważyć interesu publicznego i praw skarżącego, co doprowadziło do stwierdzenia naruszenia art. 8 Konwencji.

W sentencji Trybunał, stwierdzając naruszenie art. 8 Konwencji, przyznał skarżącemu, na podstawie art. 41 Konwencji, słuszne zadośćuczynienie w kwocie 5 tys. euro i odszkodowanie w kwocie 40 tys. euro, jednak uczynił to pod warunkiem rozwiązującym – o ile Litwa nie przyjmie wymaganych przepisów w terminie 3 miesięcy od ustaczenia wyroku (w rozumieniu art. 44 ust. 2 Konwencji). Litwa nie przyjęła brakujących przepisów do 2012 r.²¹

Powołany wyrok należy potraktować jako sygnał potrzeby uregulowania prawnej dopuszczalności „chirurgicznej zmiany płci” biologicznej osób transseksualnych. Wypada zgodzić się z twierdzeniem, że właśnie brak tego rodzaju regulacji przesądził o przegraniu sporu zakończonym komentowanym wyrokiem przez Litwę.

Uznanie prawa transseksualisty do zawarcia małżeństwa. Refleksje na tle spraw brytyjskich

W 2002 r. na wokandę Trybunału trafiły sprawy pani L. przeciwko Wielkiej Brytanii²² i pani Christine Goodwin również przeciwko Wielkiej Brytanii²³, które zarzuciły naruszenie art. 12 Konwencji²⁴.

Po dokonaniu oceny sytuacji Trybunał stwierdził, iż art. 12 Konwencji zapewnia fundamentalne prawo mężczyzny i kobiety do małżeństwa i założenia rodziny. Drużynie nie wynika z pierwszego. Niemożność pary poczęcia lub urodzenia dziecka nie może oznaczać odebrania im możliwości korzystania z prawa zapisanego w pierwszej części tego przepisu. Pierwsze zdanie wyraźnie odnosi się do prawa mężczyzny i kobiety do małżeństwa. Trybunał nie był jednak przekonany, iż sformułowania te wciąż wymagają określenia płci wyłącznie według kryteriów biologicznych.

Korzystanie z prawa do małżeństwa rodzi skutki społeczne, osobiste, prawne. Jest poddane przepisom państwa, ale rygory nie mogą ograniczać lub zredukować tego prawa w sposób lub stopniu naruszającym jego istotę.

Od czasu przyjęcia Konwencji nastąpiły poważne zmiany społeczne, zarówno dotyczące instytucji małżeństwa, jak i w rozwoju medycyny i nauki w dziedzinie transseksualizmu. Tak więc czynniki biologiczne nie mogą być już rozstrzygające. Istnieją

²¹ W ten sposób: D. Jočienė, *The subsidiary character of the Convention system – with reference to L. case v. Lithuania*, No. 27527/03, tekst dostępny na stronie Sądu Najwyższego Łotwy: www.at.gov.lv (s. 12 *in principio*).

²² Wyrok z 11 lipca 2002 r. w sprawie *L. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 25680/94.

²³ Wyrok ETPCz z 11 lipca 2002 r. w sprawie *Christine Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 28957/95.

²⁴ Mężczyźni i kobiety w wieku małżeńskim mają prawo do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tego prawa.

bowiem inne ważne warunki: przyjęcie przez lekarzy i władze służby zdrowia istnienia zaburzenia tożsamości płciowej; zapewnienie leczenia, łącznie z operacją, aby zbliżyć jednostkę możliwie najbardziej do płci, z którą się utożsamia; przyjęcie przez transseksualistę społecznej roli wynikającej ze zmienionej płci.

Trybunał zwrócił uwagę, iż art. 9 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej odszedł, niewątpliwie w sposób zamierzony od sformułowania art. 12 Konwencji, skreślając wzmiankę o mężczyznach i kobietach. Trybunał rozważył, czy przyjęcie w prawie krajowym płci zgodnej z rejestracją przy urodzeniu jest ograniczeniem naruszającym istotę prawa do małżeństwa. Nie do przyjęcia było twierdzenie, iż pooperacyjnych transseksualistów nie pozbawiono prawa do małżeństwa, ponieważ zgodnie z prawem nie mogli zawrzeć małżeństwa z osobą ich byłej przeciwnej płci. Pani L. i pani Ch. Goodwin żyją jak kobiety, utrzymują związki z mężczyznami i chciałyby poślubić mężczyznę. Nie mają jednak takiej możliwości. Miały więc prawo twierdzić, iż naruszono istotę ich prawa do małżeństwa. Trybunał wskazał, że właśnie w niniejszych sprawach nastąpiło naruszenie art. 12 Konwencji. Mało państw w Europie zezwala na małżeństwa w zmienionej płci, niż uznaje tę zmianę. Trybunał nie był jednak przekonany, czy to przemawia za pozostawieniem tej kwestii całkowicie w rękach państw. Oznaczałoby to, że państwo mogłoby również zakazać korzystania z prawa do małżeństwa. Państwa ustalają, w jakich warunkach osoba domagająca się prawnego uznania za transseksualistę może wykazać zmianę płci lub, w jakich okolicznościach poprzednie małżeństwo przestaje być ważne oraz jakie formalności są konieczne do zawarcia przyszłego małżeństwa. Trybunał nie znalazł więc żadnego usprawiedliwienia dla zakazania transseksualistom korzystania z prawa do zawarcia małżeństwa bez względu na okoliczności.

Konwencja i wynikające z niej obowiązki państw muszą być ciągle na nowo interpretowane w związku ze zmieniającymi się warunkami społecznymi, ekonomicznymi, politycznymi, a środki prawne powinny iść w ślad za rozwojem nauki. Skoro państwo przyznaje leczenie i chirurgię łagodzącą położenie transseksualisty, gdzie sfinansowano bądź wspierano sfinansowanie operacji, wydaje się nielogicznym odmawiać uznania implikacji prawnych wyniku, do którego to leczenie prowadzi.

Podsumowanie

Głównym zadaniem prawa powinno być – przy zachowaniu jego funkcji w sferze organizowania i ochrony szeroko pojętego porządku prawnego – rozwiązywanie ludzkich problemów nawet wtedy, gdy dotyczy to stosunkowo niewielkiej grupy adresatów. Jak słusznie zresztą zauważył prof. Marian Filar – po stosunku do „mniejszości” rozpoznajemy bowiem poziom kultury społeczno-prawnej.

Należy więc usilnie postulować o jak najszybsze stworzenie kompleksowej legislacji poświęconej problemowi transseksualizmu w państwach, gdzie jeszcze jej nie ma (m.in. w Polsce), która w sposób jasny, jednoznaczny oraz pozbawiony improwizacji i dwuznaczności z jednej strony ulżyłaby doli garstki nieszczęśliwych i niewinnych swego nieszczęścia ludzi, z drugiej zaś nie burzyła porządku prawnego. Jak zauważył

prof. M. Filar, taki jest bowiem nakaz humanizmu, cywilizacji oraz wymagania państwa prawnego. I nie wolno tu posługiwać się argumentem, że są rzeczy ważniejsze i pilniejsze do załatwienia, bo nie ma na świecie rzeczy ważniejszych i pilniejszych, niż przyjdzie nieszczęśliwym z pomocą, nawet gdy jest ich niewielu. Bowiem, jak słusznie stwierdził Magnus Hirschfeld, „nie ciało, ale dusza stanowi w tych razach miarę”.

Być może lektura wyroków najnowszego orzecznictwa strasburskiego skłoni oporne państwa związane Konwencją do stworzenia kompleksowej legislacji dotyczącej transseksualizmu, gdyż niezależnie od postępów międzynarodowej ochrony praw człowieka, to właśnie krajowa ochrona praw człowieka jest i pozostanie pierwszym, najważniejszym frontem ochronnym.

Literatura

Najważniejsze dokumenty:

- Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r. nr 61, poz. 284 z późn. zm.).
- Orzecznictwo strasburskie, tłum. T. Jasudowicz, Toruń 1998.
- Wyrok z 11 lipca 2002 r. w sprawie *L. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 25680/94.
- Wyrok ETPCz z 11 lipca 2002 r. w sprawie *Christine Goodwin przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 28957/95.
- Wyrok ETPCz z 11 września 2007 r. w sprawie *L. przeciwko Litwie*, skarga nr 27527/03.
- Uchwała Sądu – Izba Cywilna z 22 września 1995 r., sygn. III CZP 118/95.

Druki zwarte:

- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka – Orzecznictwo*, t. II, Kraków 2002.
- Śledzińska-Simon A. (red.), *Prawa osób transseksualnych. Rozwiązania modelowe a sytuacja w Polsce*, Warszawa 2010.

Najważniejsze artykuły:

- Filar M., *Glosa do uchwały składu siedmiu sędziów z 22 czerwca 1989 r.*, sygn. II CZP 37/89, „Państwo i Prawo”, nr 10, 1990.
- Filar M., *Transseksualizm jako problem prawny*, „Przegląd Sądowy”, nr 1, 1996.
- Górski M., *Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 11 września 2007 r. w sprawie L. przeciwko Litwie*, skarga nr 27527/03, Lex/el, 2010.
- Jočienė D., *The subsidiary character of the Convention system – with reference to L. case v. Lithuania*, No. 27527/03, tekst dostępny na stronie Sądu Najwyższego Łotwy: www.at.gov.lv.

Niepublikowane prace:

- Jezierska A., *Transseksualizm a prawa człowieka*, praca magisterska napisana w Katedrze Praw Człowieka pod kierunkiem prof. dr. hab. T. Jasudowicza, Toruń 2005.

ELŻBIETA TWARDOWSKA

WYDZIAŁ EKONOMICZNO-SOCJOLOGICZNY,
UNIwersytet ŁÓDZKI

Aktywność społeczno-edukacyjna osób starszych

Streszczenie: Wydłużająca się przeciętna długość życia sprawia, że w perspektywie najbliższych dwudziestu kilku lat nastąpi gwałtowny proces starzenia się ludności. Z badań wynika, iż starzenie się jest w coraz większym stopniu procesem zachodzącym w psychice ludzkiej, niż warunkiem biologicznym. Czynnikiem aktywizującym osoby starsze do działania jest włączanie ich do systemu kształcenia ustawicznego, w celu aktualizacji nabytej wcześniej wiedzy. Ważne jest również aktywne uczestnictwo i zaangażowanie seniorów w działalność społeczną w ramach organizacji pożytku publicznego, Uniwersytetów Trzeciego Wieku (UTW), rad seniora czy wspólnot lokalnych. UTW są jedną z najpopularniejszych w ostatnich latach formą edukacji ludzi starszych, istotnych i potrzebnych z uwagi na zachodzące w świecie zmiany demograficzne i ich konsekwencje¹. Rok 2012 został ogłoszony przez Senat RP Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku². Zbiega się on z Europejskim Rokiem Aktywności Osób Starszych i Solidarności Międzypokoleniowej 2012, którego celem nadrzędnym jest zwiększanie aktywności i samodzielności grupy osób w wieku około 60 lat i starszych.

Wstęp

Przemiany gospodarcze oraz postęp techniczny i ekonomiczny sprawiły, że osoby w starszym wieku najbardziej odczuły negatywne skutki przeobrażeń, jakie dokonywały się w Polsce i na świecie w ostatnich latach. Osoby te musiały często zrezygnować z dalszej edukacji z przyczyn ekonomicznych czy losowych. Chęć utrzymywania więzi towarzyskich, potrzeba poszerzania wiedzy i umiejętności, potrzeba wykonywania społecznie użytecznych działań, były często nie do pogodzenia z życiem zawodowym i obowiązkami wobec rodziny.

Obecnie osoby starsze stanowią prawie 13% polskiego społeczeństwa, a według prognoz za 15 lat będą już stanowić 17% ogółu ludności w Polsce. Przewiduje się znaczący wzrost liczby osób starszych w całej UE w nadchodzących dziesięcioleciach.

Unia Europejska ogłosiła rok 2012 Europejskim Rokiem Aktywności Osób Star-

¹ Uniwersytety Trzeciego Wieku, [Online], dostępne: <http://www.utw.pl/index.php?id=10>, 13.10.2012.

² Rok Uniwersytetów Trzeciego Wieku został zainicjowany przez UTW Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie.

szych i Solidarności Międzypokoleniowej (ER 2012), który ma tworzyć ramy dla zwiększania świadomości, identyfikacji i upowszechniania dobrych praktyk oraz zachęcania decydentów do promowania aktywności osób w starszym wieku i solidarności międzypokoleniowej³.

Artykuł stanowi próbę przybliżenia form aktywności społeczno-edukacyjnej osób starszych, w tym form edukacyjnych oferowanych przez Uniwersytety Trzeciego Wieków działające w Polsce. Przeprowadzono również diagnozę potrzeb związanych z poprawą stanu obecnego. W opracowaniu posłużono się metodą opisową i analizą porównawczą danych dotyczących Polski i wybranych państw Unii Europejskiej (UE), w zakresie informacji dotyczących kształcenia się osób starszych. Dane pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego i Eurostatu.

Aktywność społeczno-edukacyjna osób starszych

Program na rzecz osób starszych jest integralnym elementem działań na rzecz realizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, Strategii Polityki Społecznej na lata 2007–2013 oraz Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009–2015⁴.

Strategie te określają podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju państwa w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Ich głównym celem jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski, poprzez wspieranie rozwoju różnych form aktywizacji edukacyjnej oraz społecznej, w tym wolontariatu; uwzględnienie potrzeby aktywizacji osób starszych w systemie kształcenia ustawicznego; zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji programów dla osób starszych oraz tworzenie warunków uczestnictwa osób w podeszłym wieku w kulturze i wypoczynku.

Koncepcja aktywnego starzenia polega na możliwości bycia osobą jak najdłużej społecznie produktywną. Społeczna produktywność przejawia się aktywnością odpłatną, bądź nieodpłatną w wytwarzaniu dóbr i usług, w formie pracy domowej, opieki nad dziećmi, wolontariatu lub pomocy rodzinie i przyjaciom⁵.

W Polsce osoby starsze mogą być zaangażowane w działalność społeczną w ramach organizacji pożytku publicznego, Uniwersytetów Trzeciego Wieków, rad seniora, klubów seniora, wspólnot lokalnych (w tym działających przy kościołach i związkach wyznaniowych), organizacji branżowych, działań samopomocowych, różnorodnych towarzystw społeczno-kulturalnych czy kół gospodyń wiejskich.

Starsze osoby mogą na wiele sposobów wносить wkład w gospodarkę i życie spo-

³ Jak promować aktywność osób starszych w Europie, wsparcie UE dla podmiotów lokalnych i regionalnych, [Online], dostępne: <http://analizy.mpips.gov.pl/index.php/er2012.html>, 29.11.2012.

⁴ Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013, Warszawa, sierpień 2012, [Online], dostępny: http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Aktualnosc/seniorzy/Rzadowy%20Program%20ASOS_2012-2013.pdf, 23.11.2012.

⁵ P. Szukalski, *Aktywność zawodowa*, [w:] P. Błędowski, M. Mossakowska, A. Więcek (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce* (PolSenior), Poznań 2012.

łączeństwa: jako pracownicy, konsumenci, wolontariusze czy nieformalni opiekunowie, a także jako podpora finansowa dla swoich krewnych.

Ciekawą inicjatywą bezpośrednio wspierającą aktywne starzenie się w społeczności poprzez wolontariat seniorów jest program Grundtvig. Promuje on wkład, jaki osoby starsze mogą wnieść jako wolontariusze w innych państwach, umacniając tym samym solidarność międzypokoleniową. Unia Europejska już obecnie wspomaga aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniową na wiele różnych sposobów. Przewyciężenie przeszkód na drodze do urzeczywistnienia wizji aktywnego starzenia się musi się odbyć zgodnie z zasadą subsydiarności. Każde państwo członkowskie Unii Europejskiej musi to zrobić we własnym zakresie i w interesie własnych obywateli, na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym⁶.

Na terenie państwa działają stowarzyszenia czy organizacje non-profit, których głównym zadaniem jest kulturalna i społeczna aktywizacja i integracja grup zagrożonych wykluczeniem społecznym⁷. Stowarzyszenia organizują warsztaty tańca, zajęcia ruchowe, naukę języków obcych, a działające przy nich grupy turystyczne oferują różnorodne wycieczki⁸. Podejmowanie takich inicjatyw sprzyja promowaniu idei aktywnej starości. Inicjatywy te są warte wysiłków i zaangażowania na rzecz upowszechniania wspomnianej idei. Jest to bowiem doskonały sposób przełamywania stereotypów dotyczących ludzi starych i starości.

Przykładowo na terenie miasta Łodzi funkcjonuje Europejskie Stowarzyszenie Pomocy Prawnej „Beneficium Iuris”⁹, w którego obszarze działania są m.in.: przewyciężanie trudnych sytuacji życiowych, działalność wspierająca, działalność charytatywna, działalność na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami, promocja i organizacja wolontariatu, działalność na rzecz osób w wieku emerytalnym, działalność na rzecz integracji i reintegracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym itp.

Stowarzyszenie to monitoruje działania i planowane przedsięwzięcia na rzecz osób starszych, dla których w budżecie miasta Łodzi na rok 2013 zaplanowano środki finansowe w poszczególnych dziedzinach życia. Zaplanowano m.in. organizację aktywności fizycznej dla osób starszych. Zadanie to będzie stanowiło element strategii rozwiązywania problemów społecznych miasta oraz odpowiedź na zachodzące w łódzkim społeczeństwie zmiany demograficzne. Realizacja zadania będzie opierała się na ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Będzie to oferta zajęć dla łódzian w wieku powyżej 60 lat. Dodatkowo przewiduje się w ramach tworzenia warunków promowania aktywności osób starszych, ułatwianie seniorom do-

⁶ Wkład UE w propagowanie aktywnego starzenia się i solidarności między pokoleniami, Unia Europejska, 2012, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8710&langId=pl>, 12.10.2012.

⁷ Ibidem.

⁸ Informacje dostępne na stronie Stowarzyszenia Akademia Plus 50, [Online], dostępne: <http://akademiaplus50.ning.com>, 21.05.2011.

⁹ Europejskie Stowarzyszenie Pomocy Prawnej „Beneficium Iuris...”, [Online], dostępne: <http://bazy.ngo.pl/search/info.asp?id=200361>, 27.11.2011.

stępu do ofert kulturalnych i sportowych stowarzyszeń i fundacji oraz opracowanie i wdrożenie systemu zajęć edukacyjnych dotyczących integracji międzypokoleniowej w szkołach i placówkach oświatowych.

W celu stworzenia lepszego klimatu społecznego wobec osób starszych samorządy przyjmują programy współpracy z organizacjami pozarządowymi. W wielu miastach, nawet bez zapisów ustawowych, władze zdecydowały się powołać społeczne rady seniorów¹⁰. Odbywają się regularne spotkania z dyrektorami wydziałów, z kierownikami jednostek samorządowych, podczas których członkowie rad przekazują swoje opinie i sugestie. Kluczowe wydaje się zdiagnozowanie i docenienie wartości starszych ludzi, czyli zmiana stereotypu myślenia.

Badania prowadzone w Polsce przez Stowarzyszenie Klon/Jawor wskazują, że w 2010 r. zaangażowanie w wolontariat, jako jednej z form aktywności osób starszych, na rzecz organizacji lub grup zadeklarowało 10% Polaków powyżej 55. roku życia (wśród osób młodych poniżej 25 lat odsetek ten wyniósł 22%)¹¹. Według sondażu Eurobarometru z 2011 r. poświęconego aktywnemu starzeniu się, zaangażowanie w nieodpłatne i dobrowolne działania na rzecz organizacji charytatywnych i zajmujących się wolontariatem wzrosło w stosunku do roku ubiegłego, gdyż deklarowało je już 31% Polaków powyżej 55. roku życia, przy średniej europejskiej wynoszącej 58%¹².

Należy jednak pamiętać o istnieniu szeregu uwarunkowań, które mogą mieć wpływ na mniejsze zainteresowanie osób starszych działalnością społeczną, w tym wolontariacką, takich jak: pogarszający się stan zdrowia wraz z upływem lat, ogólna niechęć do aktywności społecznej, poczucie osamotnienia i marginalizacji, sytuacja materialna skutkująca zmniejszeniem oczekiwań i potrzeb co do jakości życia itp.

Czynniki te determinują działania wobec osób starszych. W celu lepszego zagospodarowania potencjału osób starszych w społeczeństwie powinno się dążyć do ich poprawy i rozwiązania.

Formy edukacji dla osób starszych

Edukacja osób starszych w Polsce przybiera formy edukacji formalnej, pozaformalnej i nieformalnej. Z danych Eurostatu wynika, że w Polsce w 2011 r. kształcenie i szkolenie dotyczyło 0,9% populacji osób w wieku 50-74 lata, podczas gdy przeciętnie w państwach UE – 27 kształtowało się na poziomie 4,2%.

Obserwując dane z tab. 1. można stwierdzić, że od 2005 r. odsetek ten jest prawie niezmienny, zarówno dla krajów UE (od 4,5% do 4,2%), jak i dla Polski (od 1,2% do 0,9%). W populacji kobiet w wieku 50-74 lata, podobnie jak w całej Unii Europejskiej, odsetek kształcących się był wyższy niż w populacji mężczyzn w tej samej grupie wiekowej.

¹⁰ Patrz: Miejska Rada Seniorów powołana Uchwałą Rady Miejskiej w Łodzi w dniu 26 października 2011 r.

¹¹ Zob. J. Przewłocka, *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: Wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.

¹² Aktywne starzenie się, Eurobarometr, European Commission, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_378_fact_pl_en.pdf, 23.11.2012.

Tabela 1. Kształcenie i szkolenie populacji w wieku 50-74 lata w %

WYSZCZEGÓLNIENIE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
OGÓŁEM							
UE 27	4,2	4,3	4,4	4,5	4,5	4,4	4,2
POLSKA	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	0,9
MĘŻCZYŻNI							
UE 27	3,7	3,7	3,7	3,8	3,7	3,6	3,6
POLSKA	1,0	1,1	1,0	0,9	1,0	1,0	0,8
KOBIECY							
UE 27	4,6	4,8	5,0	5,2	5,2	5,1	4,8
POLSKA	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: EUROSTAT, Life-long learning, Participation in education and training by sex and age – %, [Online], dostępne: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc440>, 25.11.2012.

Z danych Eurostatu wynika, że uczestnictwo osób dorosłych w Polsce w kształceniu i szkoleniu jest głównie uzależnione od ich wieku i poziomu wykształcenia. Pomiędzy najstarszymi (50+ i 60+) istnieje w Polsce wybijająca się na tle UE różnica.

Według danych z 2011 r. uczestnictwo osób dorosłych z najstarszej kategorii wieku poddawanej badaniom w UE (55-74 lata), wyraźnie odstaje od średniej w UE (w Polsce 0,6%, w UE 3,5%), co daje nam jedno z ostatnich miejsc wśród państw UE. Zatem wyzwaniem w Polsce znacznie bardziej widocznym niż w większości państw UE jest edukacja (kształcenie i szkolenie) osób starszych, nisko wykształconych, nieaktywnych ekonomicznie i społecznie. Dotyczy to różnych grup osób dorosłych pozostających w niekorzystnej sytuacji, w tym zagrożonych ubóstwem, chorych, samotnych, niepełnosprawnych, o ograniczonej sprawności itp. Przykłady dobrej praktyki w zakresie edukacji dorosłych w obszarze UE wskazują, że skuteczna oferta edukacyjna nie powinna być powieleniem tradycyjnej edukacji typu szkolnego¹³.

Uniwersytety Trzeciego Wieku (UTW)¹⁴

UTW są instytucjami, których głównym celem jest edukacja osób starszych. Jest to formuła działalności edukacyjnej, która przyczynia się do zaspokajania takich potrzeb seniorów, jak: samokształcenie, poznawanie środowiska, poszerzanie wiedzy i umiejętności, wykonywanie społecznie użytecznych działań, wypełnienie wolnego czasu, utrzymywanie więzi towarzyskich itp.

Dodatkowym celem UTW jest: rozwój społeczny, intelektualny, wspieranie po-

¹³ Aktywne starzenie się, Eurobarometr, European Commission, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_378_fact_pl_en.pdf, 23.11.2012.

¹⁴ Na podstawie: Uniwersytety Trzeciego Wieku, Fundacja dla Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, [Online], dostępne: <http://www.utw.pl>, 18.11.2012.

szerzania wiedzy i umiejętności seniorów, aktywność fizyczna osób starszych, wspieranie, ułatwianie dostępu do instytucji, takich jak: służba zdrowia, ośrodki kultury, ośrodki rehabilitacyjne, angażowanie słuchaczy w aktywność sportową i turystyczną oraz w aktywność na rzecz otaczającego ich środowiska. Ponadto Uniwersytety Trzeciego Wieku pełnią istotną rolę na rzecz podtrzymywania więzi społecznych i komunikacji międzyludzkiej wśród seniorów¹⁵.

Pierwsza tego typu instytucja powstała w 1973 r. we Francji, a już w 1975 r. w Polsce. Pomysłodawcą jego uruchomienia w Warszawie była gerontolog prof. dr med. Halina Szwarz. Utworzony 37 lat temu pierwszy Uniwersytet Trzeciego Wieku funkcjonuje do dziś i liczy sobie około 1120 członków.

W Polsce funkcjonują Uniwersytety Trzeciego Wieku, w zróżnicowanej strukturze organizacyjnej. Wyróżnia się te, które działają w strukturach i pod patronatem uczelni, kierowane najczęściej przez pełnomocnika rektora danej uczelni, powołane przez stowarzyszenia prowadzące działalność popularnonaukową, oraz pozostałe, działające jako jednostki samorządu terytorialnego, np. przy domach kultury, bibliotekach, domach dziennego pobytu, ośrodkach pomocy społecznej. Ich działalność jest finansowana głównie ze składek członkowskich. Możliwe jest także dofinansowanie z budżetu gminy oraz wsparcie ze strony sponsorów. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej na ogłoszony konkurs, w ramach którego przewidziane jest wsparcie UTW, przeznaczyło do końca 2013 r. 60 mln zł¹⁶.

Z danych Ogólnopolskiej Federacji Stowarzyszeń Uniwersytetów Trzeciego Wieku oraz Ogólnopolskiego Porozumienia Uniwersytetów Trzeciego Wieku wynika, że w Polsce działa około 400 Uniwersytetów Trzeciego Wieku, które prowadzą zajęcia w formie wykładów, seminariów i lektoratów dla około 70 tys. słuchaczy¹⁷. Organizują one również kursy, kluby dyskusyjne, a nawet zajęcia ruchowe i rekreacyjne.

Przyglądając się rozkładowi UTW w województwach, można stwierdzić, że przeciętnie w Polsce na 10 tys. osób przypada 17 uczestników UTW¹⁸. Największy odsetek słuchaczy obserwuje się w województwach: lubuskim (27 na 10 tys. osób w województwie), warmińsko-mazurskim (26), pomorskim (24), kujawsko-pomorskim (22). Liczby uczestników powyżej średniej w Polsce obserwuje się również w województwach: mazowieckim (21), śląskim (20), podkarpackim (19), zachodniopomorskim i łódzkim (18). Najmniej słuchaczy uczestniczy w zajęciach w województwach: świętokrzyskim (6), małopolskim (9), podlaskim (11), opolskim i lubelskim (12)¹⁹.

¹⁵ Wkład UE w propagowanie aktywnego starzenia się i solidarności między pokoleniami, Unia Europejska, 2012, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8710&langId=pl>, 12.10.2012.

¹⁶ Uniwersytety Trzeciego Wieku, [Online], dostępne: <http://www.dziadkowitzoskarb.pl/uniwersytety-trzeciego-wieku>, 28.08.2012.

¹⁷ Liczba słuchaczy może być większa, ponieważ nie wszystkie UTW udostępniły informacje nt. liczby swoich uczestników.

¹⁸ Ogólnopolskie Porozumienie UTW, [Online], dostępne: <http://www.porozumieniewtw.com.pl/>, 20.11.2012.

¹⁹ Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń UTW, [Online], dostępne: <http://www.utw.pl/index.php?id=11>, 20.11.2012.

Uniwersytety Trzeciego Wieku oferują edukację osób starszych w różnych dziedzinach, takich jak: gospodarka, prawo, zdrowie oraz zajęcia ruchowe. Edukacja w sferze nowych technologii (obsługa komputera, korzystanie z Internetu), nauka języków obcych, stanowi nowe wyzwanie w procesie edukacji oferowanej seniorom. Nabycie umiejętności i kompetencji w tym zakresie daje możliwość zwiększenia zakresu uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym.

Rok 2012 został ogłoszony przez Senat RP Rokiem Uniwersytetów Trzeciego Wieku. Honorowy patronat nad obchodami objęła Małżonka Prezydenta RP, Anna Komorowska. Ruch UTW ma wiele pomysłów na aktywizację osób starszych. Poza prowadzeniem zajęć w blisko 400 placówkach na terenie kraju, ambicją liderów środowiska jest wzmacnianie roli seniorów w życiu społecznym. W wielu miejscach udało się już nawiązać dobrą współpracę z samorządami lokalnymi. Pojawiają się wspólne inicjatywy i pomysły²⁰.

Społeczne zaangażowanie ludzi starszych oraz upowszechnianie i realizacja przez UTW m.in. idei edukacji ustawicznej, czyli edukacji przez całe życie, nie jest zadaniem łatwym, gdyż w naszym społeczeństwie obowiązuje pogląd, że w pewnym wieku wysiłki edukacyjne nie mają już sensu. Bierna postawa wobec życia utrwalona przez wiele lat funkcjonowania socjalistycznego społeczeństwa cechuje wielu seniorów. Współczesna gerontologia zwraca uwagę, że aktywność edukacyjna osób starszych to jeden z czynników ułatwiających dopasowanie się do starzenia się i starości²¹. Z drugiej jednak strony należy pamiętać, że grupa osób, do której kierujemy tego typu formy aktywności, to specyficzna kategoria odbiorców, wymagająca osobistego zaangażowania i podejścia.

Polska w latach 2007–2009 uczestniczyła w międzynarodowym projekcie IANUS European Guidelines for Later Learning in Intergenerational, Intercultural and ITC-based Settings, pt. *European Quality Standards for Later Learning in Intergenerational, Intercultural and IT-based Settings* – w ramach programu Grundtvig²². Zakład Andragogiki i Gerontologii oraz Katedra Edukacji realizowały go w partnerstwie z innymi krajami (Austria, Niemcy, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Wielka Brytania, Słowenia, Szwecja, Grecja). Celem projektu była diagnoza narodowej i europejskiej polityki edukacyjnej wobec ludzi w wieku 50+, określenie kluczowych czynników, które determinują proces kształcenia podejmowany po 50. roku życia²³. Doświadczenia zdobyte w czasie trwania projektu pomogły w zrozumieniu istoty nauki w późnym wieku.

²⁰ Ogólnopolskie Porozumienie UTW, [Online], dostępne: <http://www.porozumienieutw.com.pl/>, 20.11.2012.

²¹ M. Halicka, *Dostęp osób starszych do edukacji*, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 65, Warszawa 2008, ss. 111-112.

²² M. Halicka, E. Kramkowska, *Uczestnictwo ludzi starych w życiu społecznym*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *O sytuacji ludzi starszych*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012, s. 34, [Online], dostępne: http://www.stat.gov.pl/.../BIP_POZ_O_sytuacji_ludzi_starszych_2012.pdf, 12.11.2012.

²³ Wskazówki i zalecenia projektu IANUS dotyczące uczenia się w późnym wieku w wymiarze międzypokoleniowym, międzykulturowym i opartym na technologiach informacyjnych, IANUS – projekt uczenia się w ciągu całego życia, Austria, Graz 2009.

Należy pamiętać, że dla osób starszych uczestnictwo w zajęciach, np. organizowanych przez UTW, jest działaniem podnoszącym ich własną samoocenę. Dzięki takiemu społecznemu i edukacyjnemu zaangażowaniu osoby w starszym wieku czują się ciągle przydatne, wartościowe i „na czasie”. Istotne jest również posiadanie świadomości, że praca z osobami starszymi wymaga nie tylko dobrego przygotowania trenerów prowadzących zajęcia, ale również wymaga posiadania wiedzy merytorycznej oraz gerontologicznej. Opracowano już kluczowe czynniki wpływające na proces uczenia się w późnym wieku, ze szczególnym uwzględnieniem uwarunkowań społeczno-psychologicznych, czy biogenetycznych. Stwierdzono bowiem, iż mają one znaczny wpływ na przebieg aktywności edukacyjnej w wieku starszym, z uwagi na niższy ich stopień koncentracji. Postuluje się również, aby w większym niż do tej pory zakresie zaktywizować do nauki mężczyzn²⁴. Wielu mężczyzn w starszym wieku wyraża chęć uczestnictwa w zajęciach dla seniorów, lecz często nie znajduje propozycji adekwatnych do swoich potrzeb i zainteresowań. Warto więc zaoferować mężczyznom odpowiednie dla nich formy aktywności: edukacyjnej, społecznej i towarzyskiej.

Podsumowanie

Edukacyjne zróżnicowanie według wieku w Polsce jest obecnie najtrudniejszym problemem społeczno-ekonomicznym. Zróżnicowanie to występuje również w innych krajach UE, tylko znacznie mniej wyraziście. Taki stan wynika z ukształtowanych historycznie deficytów edukacyjnych oraz bardzo wysokiej dynamiki kształcenia występującej w chwili obecnej²⁵. System edukacji wymaga wielu zmian, w zakresie przygotowania aktualnych programów skierowanych do seniorów. Należy zmienić stereotypowe myślenie na temat starości i podejmować próby zainspirowania seniorów do podejmowania jak najwcześniej aktywności społeczno-edukacyjnej.

Przewidywany znaczący wzrost liczby osób starszych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w nadchodzących dziesięcioleciach spowoduje konieczność dostosowania osób starszych do wyzwań, jakie niesie za sobą uczestnictwo w nowoczesnym i zawansowanym technologicznie świecie. Aktywne zaangażowanie starszych osób w życie społeczno-edukacyjne, nauka języków obcych, poznawanie nowych technologii oraz uczestnictwo w różnych formach działalności społecznej, może przynieść korzyści zarówno osobom starszym, jak i całej społeczności. Władze lokalne powinny wspierać działania na rzecz tworzenia warunków, w których osoby starsze mogłyby w pełni uczestniczyć w życiu społeczno-gospodarczym lokalnej społeczności, a także wpływać na zwiększanie udziału organizacji pozarządowych w realizację programów dla osób starszych. Duże znaczenie w tym zakresie powinny

²⁴ *Koncepcja warsztatów IANUS dla trenerów i mentorów*, IANUS – projekt uczenia się w ciągu całego życia, Austria, Graz 2009.

²⁵ S. Goliowska, *Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie*, na potrzeby aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, [Online], dostępne: http://www.mrr.gov.pl/.../Raport%20spojnosc_14_12_ostateczny_2401201..., 12.11.2012.

mieć europejskie programy dofinansowania, które umożliwią wsparcie władz lokalnych w organizacji różnego typu przedsięwzięć, skierowanych do osób starszych.

Literatura

Najważniejsze dokumenty:

- Aktywne starzenie się, Eurobarometr, European Commission, [Online], dostępne: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_378_fact_pl_en.pdf, 23.11.2012.
- Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2012–2013, Warszawa sierpień 2012, [Online], dostępne: http://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Aktualnosci/seniorzy/Rzadowy%20Program%20ASOS_2012-2013.pdf, 23.11.2012.
- Uniwersytety Trzeciego Wieku, [Online], dostępne: <http://www.dziadkowiekoskarb.pl/universytety-trzeciego-wieku>, 28.08.2012.
- Wkład UE w propagowanie aktywnego starzenia się i solidarności między pokoleniami, Unia Europejska, 2012, [Online], dostępne: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8710&langId=pl>, 12.10.2012.

Druki zwarte:

- Halicka M., *Dostęp osób starszych do edukacji*, [w:] B. Szatur-Jaworska (red.), *Stan przestrzegania praw osób starszych w Polsce. Analiza i rekomendacje działań*, „Biuletyn RPO. Materiały”, nr 65, Warszawa 2008.
- Halicka M., Kramkowska E., *Uczestnictwo ludzi starych w życiu społecznym*, [w:] J. Hryniewicz (red.), *O sytuacji ludzi starszych*, Rządowa Rada Ludnościowa, Warszawa 2012 [Online], dostępne: http://www.stat.gov.pl/.../BIP_POZ_O_sytuacji_ludzi_starszych_2012.pdf, 12.11.2012.
- *Koncepcja warsztatów IANUS dla trenerów i mentorów*, IANUS – projekt uczenia się w ciągu całego życia, Austria, Graz 2009.
- Przewłocka J., *Zaangażowanie społeczne Polaków w roku 2010: wolontariat, filantropia, 1%. Raport z badań*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2011.
- Szukalski P., *Aktywność zawodowa*, [w:] P. Błędowski, M. Mossakowska, A. Więcek (red.), *Aspekty medyczne, psychologiczne, socjologiczne i ekonomiczne starzenia się ludzi w Polsce* (PolSenior), Termedia Wydawnictwa Medyczne, Poznań 2012.
- *Wskazówki i zalecenia projektu IANUS dotyczące uczenia się w późnym wieku w wymiarze między-pokoleniowym, międzykulturowym i opartym na technologiach informacyjnych*, IANUS – projekt uczenia się w ciągu całego życia, Austria, Graz 2009.

Najważniejsze artykuły:

- Europejskie Stowarzyszenie Pomocy Prawnej „Beneficium Iuris...”, [Online], dostępne: <http://bazy.ngo.pl/search/info.asp?id=200361>, 27.11.2011.
- EUROSTAT, Life-long learning, Participation in education and training by sex and age – %, [Online], dostępne: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsdsc440>, 25.11.2012.
- Goliowska S., *Spójność społeczna: aktywność – solidarność – wsparcie*, na potrzeby aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, [Online], dostępne: http://www.mrr.gov.pl/.../Raport%20spojnosc_14_12_ostateczny_2401201..., 12.11.2012.
- Jak promować aktywność osób starszych w Europie, wsparcie UE dla podmiotów lokalnych i regionalnych, [Online], dostępne: <http://analizy.mpips.gov.pl/index.php/er2012.html>, 29.11.2012.

- Ogólnopolskie Porozumienie UTW, [Online], dostępne: <http://www.porozumienieutw.com.pl/>, 20.11.2012.
- Ogólnopolska Federacja Stowarzyszeń UTW, [Online], dostępne: <http://www.utw.pl/index.php?id=11>, 20.11.2012.
- Stowarzyszenie Akademia Plus 50, [Online], dostępne: <http://akademiaplus50.ning.com>, 21.05.2011.
- Uniwersytety Trzeciego Wieku, [Online], dostępne: <http://www.utw.pl/index.php?id=10>, 13.10.2012.
- Uniwersytety Trzeciego Wieku, Fundacja dla Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, [Online], dostępne: <http://www.utw.pl>, 18.11.2012.

AFILIACJE

PROF. UMCS, DR HAB. CZESŁAW MAJ

Opis: doktor habilitowany nauk humanistycznych, zatrudniony na stanowisku adiunkta (Wydział Politologii Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie); dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, teoria polityki.

Zainteresowania badawcze: teoria polityki, teoria stosunków międzynarodowych, międzynarodowe stosunki polityczne, historia dyplomacji, socjologia stosunków międzynarodowych oraz instrumenty kształtowania międzynarodowej opinii publicznej.

Dorobek naukowy: ponad 50 publikacji, w tym m.in. 1 monografia (*Wartości polityczne w stosunkach międzynarodowych*, Lublin 1992), 2 publikacje pod redakcją oraz liczne artykuły naukowe. Członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych.

PROF. UKW, DR HAB. ADAM SUDOŁ

Opis: doktor habilitowany nauk humanistycznych, zatrudniony na stanowisku profesora nadzwyczajnego (Wydział Humanistyczny Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Instytut Historii i Stosunków Międzynarodowych); profesor Międzynarodowej Akademii Nauk San Marino; dyscyplina naukowa: historia, nauka o polityce, specjalność naukowa: stosunki międzynarodowe, historia najnowsza Polski, Europy i świata.

Zainteresowania badawcze: historia dyplomacji, protokół dyplomatyczny, historia emigracji, współczesne migracje w Unii Europejskiej.

Dorobek naukowy: 6 książek autorskich, 5 pod redakcją oraz liczne referaty wygłoszone na międzynarodowych i krajowych konferencjach, kilkadziesiąt artykułów, 15 recenzji książek, wiele recenzji artykułów opublikowanych w pracach zbiorowych, wiele haseł w *Encyklopedii polskiej emigracji i Polonii*, 34 autorów krajowych i zagranicznych powołało się na opublikowane książki A. Sudoła w ponad 180 przypisach bibliograficznych.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych i Polskiego Towarzystwa Historycznego, Zarządu Oddziału Kujawsko-Pomorskiego Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” w Toruniu, a także prezes Koła tego Stowarzyszenia w Bydgoszczy. Członek Rady Krajowej Stowarzyszenia „Wspólnota Polska” w Warszawie, twórca i dyrektor Muzeum Dyplomacji i Uchodźstwa Polskiego Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, prezes Bydgoskiego Towarzystwa Naukowego, wiceprezes Rady Porozumiewawczej Badań nad Polonią (obecnie Światowej Rady Badań nad Polonią), wiceprezes Fundacji Polsko-Amerykańskiej, prezes Towarzystwa Polsko-Włoskiego, Przewodniczący Rektorskiej Komisji ds. Organizacji i Rozwoju Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, prezes Stowarzyszenia Miłośników Dyplomacji i Dziejów Migracji „Pro Diplomatio”, Przewodniczący Rady Programowo-Naukowej Międzynarodowego Studium Turystyki i Kultury w Bydgoszczy, założyciel i Prezydent Międzynarodowego Uniwersytetu Trzeciego Wieku.

DR HAB. ELŻBIETA ŻÓŁTOWSKA

Opis: doktor habilitowany nauk ekonomicznych, zatrudniona na stanowisku profesora w Wyższej Szkole Ekonomii i Administracji im. E. Lipińskiego w Kielcach, (ul. Jagiellońska 109 A), dyscyplina naukowa: ekonomia, specjalność naukowa: ekonometria, zastosowania

matematyki w ekonomii.

Zainteresowania badawcze: teoria estymacji, teoria filtracji, ekonomia matematyczna, funkcje produkcji.

Dorobek naukowy: 71 publikacji, w tym monografia, podręczniki akademickie: z ekonometrii i zastosowań matematyki w ekonomii i artykuły poświęcone: teorii estymacji i teorii filtracji, modelom popytu i produkcji, modelom wzrostu, łącznym i indywidualnym miernikom ubóstwa.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Łódzkiego Towarzystwa Naukowego.

DR WIESŁAWA GIERAŃCZYK

Opis: doktor nauk o Ziemi, absolwentka geografii na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierownik Referatu Analiz i Badań Regionalnych Kujawsko-Pomorskiego Ośrodka Badań Regionalnych w Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy. W pracy zawodowej zajmuje się m.in. monitorowaniem i analizowaniem sytuacji społeczno-gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego pod kątem definiowania obszarów funkcjonalnych i określania ich specyfiki oraz inicjowaniem analiz ważnych z punktu widzenia istotnych zjawisk występujących w regionie.

Dorobek naukowy: autorka kilkudziesięciu artykułów naukowych publikowanych w czasopiśmie krajowych i zagranicznych.

Dodatkowe osiągnięcia: jest przedstawicielem Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy w Radzie Innowacji przy Marszałku Województwa Kujawsko-Pomorskiego, uczestniczy w opiniowaniu dokumentów strategicznych województwa, spotkaniach jednostek rządowych i samorządowych oraz organizacji pracodawców w województwie.

DR MARCIN GÓRSKI

Opis: doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Europejskiego Prawa Konstytucyjnego Uniwersytetu Łódzkiego, dyscyplina naukowa: prawo europejskie, prawo międzynarodowe publiczne, prawo administracyjne.

Zainteresowania badawcze: zasady ogólne prawa UE, stosunki zewnętrzne UE, umowy międzynarodowe UE, kompetencje UE, służba cywilna, prawo komunalne.

Dorobek naukowy: autor około 50 publikacji z zakresu prawa UE i prawa międzynarodowego oraz administracji.

DR HALINA KŁEPACZ

Opis: doktor nauk ekonomicznych, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Wyższej Szkole Informatyki w Łodzi (ul. Rzgowska 17a), dziekan Wydziału Ekonomii; dyscyplina naukowa: ekonomia, specjalność naukowa: ekonometria, zastosowania matematyki w ekonomii.

Zainteresowania badawcze: teoria estymacji, ekonomia matematyczna, metodologia badań ubóstwa.

Dorobek naukowy: 65 publikacji, w tym podręczniki akademickie z zastosowań matematyki w ekonomii i artykuły poświęcone: teorii estymacji modeli ekonometrycznych: z błędami pomiaru, funkcji produkcji CES, jackknife, a także miarom ubóstwa.

DR KAROLINA MARCHLEWSKA-PATYK

Opis: politolog (specjalność integracja europejska), doktor nauk humanistycznych z zakresu nauki o polityce. Dyrektor Punktów Informacyjnych Komisji Europejskiej Europe Direct – Bydgoszcz i Inowrocław oraz Centrum Europejskiego im. Roberta Schumana przy Wyższej Szkole Gospodarki. Naukowo związana z Wyższą Szkołą Gospodarki w Bydgoszczy. Członkini Team Europe Polska.

Zainteresowania badawcze: integracja europejska, europejska polityka społeczna i welfare state, rynki pracy w UE, polityka flexicurity i przedsiębiorczość w UE.

Dorobek naukowy: około 40 publikacji, w tym 11 druków zwartych (prace pod redakcją naukową) poświęconych polityce regionalnej i socjalnemu wymiarowi Unii Europejskiej.

DR FILIP TERESZKIEWICZ

Opis: doktor nauk humanistycznych, zatrudniony na stanowisku asystenta (Wydział Ekonomii i Zarządzania, Politechnika Opolska); dyscyplina naukowa: nauka o polityce, specjalność naukowa: europeistyka.

Zainteresowania badawcze: działania zewnętrzne Unii Europejskiej, relacje międzyinstytucjonalne w Unii Europejskiej, polityka zagraniczna Polski.

Dorobek naukowy: 15 publikacji poświęconych prawu europejskiemu, działaniom zewnętrznym Unii Europejskiej oraz polityce zagranicznej Polski.

Dodatkowe osiągnięcia: doktorat obroniony z wyróżnieniem, członek „Laboratorium Idei” Prezydenckiego Programu Eksperymentalnego.

DR ELŻBIETA TWARDOWSKA

Opis: doktor nauk ekonomicznych, zatrudniona na stanowisku adiunkta w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego; dyscyplina naukowa: gospodarka mieszkaniowa, specjalność naukowa: ekonomika nieruchomości, polityka mieszkaniowa, rynek mieszkaniowy.

Zainteresowania badawcze: rynek mieszkaniowy, rynek pracy, programy unijne.

Dorobek naukowy: 4 publikacje pod redakcją, liczne artykuły naukowe poświęcone gospodarce nieruchomościami, polityce mieszkaniowej, konkurencyjności przedsiębiorstw, rynkowi pracy.

Dodatkowe osiągnięcia: członek Polskiego Towarzystwa Naukowego, członek Zarządu Stowarzyszenia Absolwentów Ekonomiczno-Socjologicznego Ośrodka Akademickiego Uniwersytetu Łódzkiego.

Odznaczenia, nagrody: Odznaka Przewodniczącego Rady Miejskiej w Łodzi „Za Zasługi dla Miasta Łodzi” za działalność na rzecz Miasta godną szczególnego uznania.

MGR MONIKA BATOR-BRYŁA

Opis: absolwentka Wydziału Prawa i Administracji UMCS w Lublinie. W przyszłym roku zamierza przystąpić do obrony rozprawy doktorskiej na UMCS. Zatrudniona na stanowisku główny specjalista w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Doświadczenie: wykładowca Wyższej Szkoły Handlowej im. Bolesława Markowskiego w Kielcach, przedmiot: prawo gospodarcze.

Zainteresowania naukowe: prawo Unii Europejskiej, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w zakresie traktatowych swobód rynkowych.

MGR MARTYNA DAMSKA

Opis: doktorantka w Katedrze Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (Wydział Prawa i Administracji), stypendystka Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Zainteresowania badawcze: postępowanie cywilne, postępowanie egzekucyjne, prawo cywilne.

Dorobek naukowy: 15 artykułów naukowych, poświęconych postępowaniu cywilnemu, szkolnictwu wyższemu, przedsiębiorczości akademickiej.

MGR WIESŁAWA DUŻY

Opis: absolwentka historii i socjologii na Uniwersytecie Mikołaja Kopernika w Toruniu, doktorantka w Zakładzie Historii Gospodarczej w Instytucie Historii i Archiwistyki UMK. Od 2010 r. pracowniczka Kujawsko-Pomorskiego Ośrodka Badań Regionalnych w Urzędzie Statystycznym w Bydgoszczy.

Dodatkowe osiągnięcia: redaktorka, sekretarz redakcji „Klio. Czasopisma poświęconego dziejom Polski i powszechnym”.

Zainteresowania badawcze: historia i socjologia starości, procesy demograficzne – zwłaszcza starzenie się społeczeństw. Publikowała w „Kulturze i Edukacji”, „Klio” i kilku pracach zbiorowych.

MGR MARCIN GRZYBOWSKI

Opis: doktorant w Katedrze Postępowania Cywilnego Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (Wydział Prawa i Administracji), stypendysta Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Zainteresowania badawcze: postępowanie cywilne, prawo międzynarodowe, prawo bankowe, postępowanie egzekucyjne.

Dorobek naukowy: 12 artykułów naukowych, poświęconych postępowaniu cywilnemu, prawu międzynarodowemu, postępowaniu egzekucyjnemu.

MGR AGNIESZKA JEZIERSKA

Opis: magister prawa i magister administracji, pracownik Krajowej Szkoły Administracji Publicznej w Warszawie, wykładowca w Wyższej Szkole Gospodarki w Bydgoszczy (Zakład Prawa Gospodarczego, współpracownik Pracowni Analiz i Badań Europejskich), doktorantka Uniwersytetu Szczecińskiego w Katedrze Prawa Międzynarodowego Publicznego; dyscyplina naukowa: prawo międzynarodowe publiczne, administracja, turystyka i rekreacja – aspekty prawne.

Zainteresowania badawcze: prawo samostanowienia narodów, prawo komunalne, służba cywilna, umowa o świadczenie usług turystycznych.

Dorobek naukowy: ponad 100 artykułów z zakresu prawa i administracji, w tym prawa międzynarodowego publicznego, UE oraz dwie publikacje pod redakcją.

MGR MICHAŁ SKRZEK

Opis: doktorant w Kolegium Gospodarki Światowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, absolwent Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego.

Zainteresowania badawcze: skupiają się wokół kwestii rosnącej pozycji Chin w świecie globalnym, a także wynikających z tego skutków dla Unii Europejskiej.

LIC. KRZYSZTOF DEREŃ

Opis: licencjat stosunków międzynarodowych, student pierwszego roku uzupełniających studiów magisterskich na kierunku stosunki międzynarodowe oraz trzeciego roku studiów licencjackich na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, Wydział Politologii i Studiów Międzynarodowych UMK w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: rozwój współpracy celnej w Unii Europejskiej, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE, tematyka bezpieczeństwa narodowego.

Dorobek naukowy: 2 publikacje naukowe.

Dodatkowe osiągnięcia: II miejsce w ogólnopolskim konkursie „Grupa EPL rozmawia ze studentami: Moja UE w 2020 roku”, stażysta w Parlamencie Europejskim.

ALEKSANDRA CICHA

Opis: studentka trzeciego roku stosunków międzynarodowych na Wydziale Politologii i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu.

Zainteresowania badawcze: system instytucjonalny i prawny UE, prezydencja w Radzie Unii Europejskiej.

JAKUB SAWULSKI

Opis: student finansów i rachunkowości Wydziału Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Zainteresowania badawcze: globalizacja, dysproporcje rozwojowe na świecie.

Dodatkowe osiągnięcia: zwycięzca III edycji konkursu na najlepszą pracę licencjacką z zakresu współczesnych stosunków międzynarodowych Unii Europejskiej.

MONIKA SZYNOL

Opis: studentka politologii i socjologii na Uniwersytecie Śląskim w Katowicach; realizator projektów współfinansowanych ze środków europejskich (w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, dotacji Komisji Europejskiej i dotacji Ministerstwa Spraw Zagranicznych); konsultant Regionalnego Centrum Informacji Europejskiej w Katowicach (2011); konsultant Punktu Informacyjnego Europe Direct – Katowice (od 2011).

Zainteresowania badawcze: problematyka rotacyjnej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie, polityka młodzieżowa w UE, fundusze europejskie.

ABSTRACTS

FILIP TERESZKIEWICZ

Cyprus presidency of the Council of the European Union

The article presents the basic assumptions of the leadership in the Council exercised by the Republic of Cyprus in the second half of 2012. The author tries to present the most important determinants of the role played by Nicosia at that time. First of all, he characterizes the most significant changes introduced by the Treaty of Lisbon. Next, the main purposes of the Cyprus Presidency have been analysed, in the trio context, as well as the political circumstances influencing the Union during the leadership. The last part is dedicated to the most important limitations of the presidency being subject to analysis. The author tries to show how difficult the task was for the Cypriot politicians, both in the context of the restrictions of their state, as well as the number of objectives defined.

ALEKSANDRA CICHA

**Different types of the presidency of the Council of the European Union
in the light of institutional changes introduced by the Treaty of Lisbon.
The example of the Czech Republic and Poland**

The institutional reform introduced on the strength of the Treaty of Lisbon influenced the way of exercising the presidency of the Council of the European Union. Handing over some tasks attributed to it so far to the permanent President of the Council and to The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy limited the number of duties of the states exercising this function. The article uses the example of the Czech Republic and Poland, showing the differences in the legal state before and after the introduction of the Treaty of Lisbon, as well as other factors influencing the efficiency of presidency.

MONIKA SZYNOL

Polish presidency of the Council of the European Union – summary

The article analyses the determinants of exercising a good presidency with reference to the Polish leadership. It lists and describes the successes and failures of Poland in the course of its presidency in the Council of the European Union. It also includes opinions on the leadership – both those expressed by politicians (Polish and European), as well as the Polish society.

MARTYNA DAMSKA, MARCIN GRZYBOWSKI

**Jurisdictional immunity of the state on the example of the Federal Republic
of Germany in the cases of compensation on account of tort committed
in the time of war in comparison to the chosen judicature
of the Court of Justice and states of the European Union**

The article is devoted to the subject of jurisdictional immunity of the state on the example of the Federal Republic of Germany in the cases of compensation on account of tort committed in the time of war in comparison to chosen judicature of the Court of Justice and the member

states of the European Union (EU). The authors make an attempt to characterize the institution of the state immunity and to point to the identity and differences on the plane of its scope in jurisdiction and acts.

MICHAŁ SKRZEK

The European Union and China relations in times of crisis

In the face of the growing position of China and the uncertain future of Europe in the context of the global economic crisis, one of the most important issues is the forming position of the European Union on the international arena. In this paper the author tries to answer the question how the crisis has influenced the mutual perception of both actors and to show how they use their contacts to overcome the crisis.

KRZYSZTOF DEREŃ

The role of the customs service of the European Union

In the following article the author presents the influence of customs service on the economy of the European Union, especially on the possibility of performing export by European entrepreneurs, so important for the Union's economy. The facilitations in the regulations presented in the article, the computerization of customs services and reducing the bureaucracy are contributing considerably to the increase in the competitiveness of entrepreneurs acting in the EU. The right policy for forming the new quality of the functioning of this body is one of the elements of building the competitiveness of the EU economy in the world.

JAKUB SAWULSKI

Economic Partnership Agreements (EPA)

– step in the right direction in the relations of the EU with the ACP group?

Over several dozen years the fundamental principle of the partnership of the European Union and the African, Caribbean and Pacific group of states (ACP) has been unilateral trade preferences granted by the EU to the ACP states. The creation of WTO and unsatisfactory effects of cooperation caused implementation of Economic Partnership Agreements between both parties, whose main purpose is to return to the principle of reciprocity in commercial relations. This change is evoking considerable anxieties of the ACP states concerning the security of their own market and a decrease in the revenues from customs duties. The article is to answer the question whether these anxieties are justified.

MONIKA BATOR-BRYŁA

Protection of legal interests of states and citizens in relation to applying restrictions of the freedom of the movement of persons in the European Union compared to the judicial decision of the European Court of Justice

Member states in certain cases have competence in the area of discretion in the denial of entry or an order to leave the borders of their territory entity violating or threatening the country's internal order. The EU law contains a catalogue detailing the restrictions on freedom of movement. In the light of article 45 paragraph 3 of the Treaty on the Functioning of the Eu-

ropean Union, these restrictions are justified on grounds of public order, security and health. The main aim of introducing that kind of exceptions to the application of migration is to protect the legal interests of the member states. On the other hand the EU regulations aim at protecting rights of the individual, which reflects the scale of the case law in this respect. The benefits of the legislation are mutual. National authorities have the instruments of defence mechanism against foreigners interfering the internal law and order while the latter may rely on legal norms and the jurisprudence of the ECJ, designed to protect their rights. However, the member states are obliged to implement preventive measures within the framework defined by the EU law and with respect for fundamental freedoms contained in the TFEU.

HALINA KLEPACZ, ELŻBIETA ŻÓŁTOWSKA

Social benefits and the unemployment rate in Poland according to provinces in years 2005–2008

In this article we have presented the analysis of Polish social cash benefits (including periodical) and non-cash (including those on meals) depending on the total income and individual income per inhabitant in the provinces and on the level of unemployment in years 2005–2008.

WIESŁAWA GIERAŃCZYK, WIESŁAWA DUŻY

Graduates of Cuiavian-Pomeranian high schools – staff for the regional economy?

In the article we discuss the education system in Poland, taking into consideration the changes that have occurred since the introduction of the act allowing for founding non-public colleges. The quantity and structural analysis of the graduates, conducted on the basis of the Central Statistical Office of Poland research, allowed us to move on to the presentation of data concerning unemployment of people with higher education. Presenting the labour market situation of the Cuiavian-Pomeranian province, based on the data of the Province Job Centre in Toruń, we noticed that the professions that require the highest level of education are usually professions having the highest indicator of the surplus. Thus, we drew conclusions that the higher education system in Poland had not been adjusted to the market conditions, although the assumptions in the strategic documents allow us to hope for a change in this field.

AGNIESZKA JEZIEJSKA, MARCIN GÓRSKI

Legal status of transsexual persons in the light of the European law of human rights

In the European legislation we can observe a constant international tendency, not only to a growing social acceptance of transsexual persons, but also to legal recognizing of their new sexual identity, being a result of a surgery that limits the margin of flexibility of the evaluation of the states associated with the European Convention for the Protection of Human Rights in the field of regulating the situation of transsexual persons. Therefore, Poland is still legally bound to implement provisions allowing for “medically supervised process of gender reassignment” for transsexuals.

ELŻBIETA TWARDOWSKA
Social-educational activity of older people

Increasing life expectancy predicts that in the perspectives of twenty years there will be a rapid ageing process of population. The research shows that ageing is rather a process occurring in the human psyche than a biological condition. The factor stimulating older people to action is including them in lifelong learning in order to update knowledge gained earlier. An active involvement and involving seniors in social activities are also an important part of the public benefit organisation, Senior Citizens' Universities (SCU), senior citizens' committees and local communities. Senior Citizens' Universities are one of the most popular forms of education of older people, essential and necessary due to demographic changes and their consequences.¹ The Polish Senate pronounced 2012 as the Year of Senior Citizens' Universities.² It coincided with the European Year for Active Ageing and Solidarity between Generations 2012, whose general aim was to increase the activity and self-reliance of the group of people aged 60 and older.

¹ Senior Citizens' Universities, [Online], available: <http://www.utw.pl/index.php?id=10>, 13.10.2012.

² The Year of Senior Citizens' Universities initiated by SCU of Warsaw School of Economics.



Punkty informacyjne Komisji Europejskiej Europe Direct w Polsce

Dążąc do ujednoczenia swoich kanałów informacyjnych, w roku 2005 Komisja Europejska powołała do życia sieć punktów o nazwie EUROPE DIRECT, których głównym zagadnieniem jest udzielanie informacji i porad związanych z funkcjonowaniem Unii Europejskiej. W roku 2009 sieć ta została rozszerzona o nowe punkty, których obecnie w Unii Europejskiej jest około 500, zaś w Polsce **22**.

Punkty informacyjne Komisji Europejskiej Europe Direct to ośrodki, które odwiedzić można osobiście lub kontaktować się za pośrednictwem telefonu czy poczty elektronicznej. Ponadto oferują one:

- bezpłatne publikacje, broszury informacyjne i przewodniki
- bezpłatne połączenie z centrum Europe Direct pod numerem **00 800 67891011**
- odpowiedzi na pytania dotyczące kwestii europejskich
- komputery z dostępem do serwisu Europa – portalu internetowego UE
- mechanizm informacji zwrotnej, umożliwiający obywatelom poinformowanie Brukseli o ich problemach, wątpliwościach i uwagach na dowolny temat związany z działalnością UE i jej wpływem na życie obywateli
- aktywne działania informacyjne skierowane do społeczności lokalnych

NAZWA	MIASTO	KOD	ULICA	NR	NR	TELEFON	FAX	E-MAIL	WWW
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - BIAŁYSTOK	Białystok	15-889	Brukowa	28	8	085 744 24 43	085 653 77 53	europe-direct@bialystok.bia.pl	www.europe-direct.bialystok.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - BIAŁA	Białystok	43-300	Słowackiego	17a	-	033 812 35 20	033 812 35 20	europe_direct@bielsko.biala.pl	www.europe-direct.bielsko.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - BYDGOSZCZ	Bydgoszcz	85-229	Garbary	2	-	052 567 00 60/61 wew. 30/31	052 567 00 69	europe_direct@bydgoszcz.byd.pl	www.ed.byd.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - GDĄSK	Gdańsk	80-252	Jaskowa Dolina	7	-	058 717 56 26; 058 3 444 111	058 717 56 26 wew.28	europeirectgdansk@morena.org.pl	www.edg.morena.org.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - GORZÓW WIELKOPOLSKI	Gorzów Wielkopolski	66-400	Łokietka	22	pok. 105	095 7 390 372	095 7 390 375	europe-direct-gorzow@lubuskie.pl	www.europe-direct.lubuskie.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - INOWROŚLĄW	Inowrocław	88-100	Poznańska	43	45	052 567 00 90 wew. 406	052 567 00 90 wew. 406	europe_direct_inowroclaw@byd.pl	www.edino.byd.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - KATOWICE	Katowice	40-049	Kościuszki	6	-	032 209 17 01 wew. 22	032 209 16 90	europe-direct@europe-direct.katowice.pl	www.europe-direct.katowice.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - KOŁOBRZEG	Koło-brzeg	78-100	Ratuszowa	13	pok. 214-215	094 35 515 33	094 35 51583	europe-direct.kolobrzeg@europe-direct.kolobrzeg.eu	www.europe-direct.kolobrzeg.eu
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - KRAKÓW	Kraków	31-155	Warszawska	24	-	012 628 26 81	012 632 47 95	europe-direct-krakow@transfer.edu.pl	www.europe-direct-krakow.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - LEGNICA	Legnica	59-220	Macieja Rataja	32	-	076 862 07 27	076 862 43 22	biuro@europe-direct-legnica.pl	www.europe-direct-legnica.pl

NAZWA	MIASTO	KOD	ULICA	NR	TELEFON	FAX	E-MAIL	WWW
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - LUBLIN	Lublin	20-029	M. Skłodowskiej-Curie	3	081 534 61 91/92	0081 534 61 92	europe-direct@europe-direct.lublin.pl	www.europe-direct.lublin.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - OLECKO	Olecko	19-400	Kolejowa	31	087 5201060	087 5201060	europedirect_olecko@wmirol.org.pl	www.europe-direct.olecko.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT WARMIA I MAZURY	Olsztyn	10-410	Lubelska	43A	089 5354843	089 5354843	europe_direct@olsztyn.wmirol.org.pl	www.europe-direct.olsztyn.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - OPOLE	Opole	45-716	Spychalskiego	1a	077 403 36 41	077 403 36 09	europe-direct.opole@ocrg.opolskie.pl	www.europe-direct.ocrg.opolskie.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - OSTROŁĘKA	Ostrołęka	07-410	Kołobrzeska	15	784-246-730	029 760 30 45	eud@europe-direct.ostroleka.pl lub europe_direct.ostroleka@arrmpw.org.pl	europe-direct.ostroleka.pl lub www.arrmpw.org.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - POŁUDNIOWA WIELKOPOLSKA	Ostrów Wielkopolski	63-400	Budowlanych	5	062 736 10 27	062 736 10 27	europe-direct.ostrow@ctiw.pl	www.europe-direct.ostrow.ctiw.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - PIOTRKÓW TRYBUNALSKI	Piotrków Tryb.	97-300	Dąbrowskiego	20	044 649-76-62	044 647-12-53	ed@piotrkow.info.pl	piotrkow.info.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - POZNAŃ	Poznań	61-874	Al. Niepodległości	2	061 853 71 32	061 852 13 16	europe-direct.poznan@irpoznan.com.pl	www.europe-direct.poznan.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - PRZEMYSŁ	Przemysł	37-700	Pl. Dominikański	3	016 678 50 54 w.266	016 678 27 60	europe-direct@powiat.przemysl.pl	www.europe-direct.powiat.przemysl.pl

NAZWA	MIASTO	KOD	ULICA	NR	NR	TELEFON	FAX	E-MAIL	WWW
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - WARSZAWA	Warszawa	00-552	Plac Konstytucji	4		022 331 70 20	022 331 70 21	europe-direct@um.warszawa.pl	europe-direct.um.warszawa.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - ZAMOŚĆ	Zamość	22-400	Akademicka	4		084 677 67 76	084 677 67 15	europe_direct@zamosc.pl	europe-direct-zamosc.wszia.edu.pl
PUNKT INFORMACYJNY EUROPE DIRECT - ZIELONA GÓRA	Zielona Góra	65-057	Podgórna	7		068 45 65 236	068 45 65 408	europe-direct-zielonogora@lubuskie.pl	www.europe-direct.lubuskie.pl