

**EUROPEJSKI PRZEGLĄD  
PRAWA I STOSUNKÓW  
MIĘDZYNARODOWYCH  
nr 2/2024/70**

**Kwartalnik  
Ukazuje się od 2004 roku**

ISSN 2081-0903  
e-ISSN 2957-0980

**WYDAWCA**

**Europejska Wyższa Szkoła  
Prawa i Administracji  
w Warszawie, ul. Okopowa 59**

**KOLEGIUM REDAKCYJNE**

prof. Jerzy J. Wiatr  
– redaktor naczelny

Tadeusz T. Nowacki  
– sekretarz redakcji

Daria Pajek  
– zastępca sekretarza redakcji

Małgorzata Głuszczyk-Draczk  
– redaktor graficzny

**RADA PROGRAMOWA**

dr hab. Tomasz Szanciło  
– przewodniczący

prof. Roman Wieruszewski  
– wiceprzewodniczący

prof. Richard Albert, prof. Ignacio  
Ara Pinilla, prof. Barbara Bajor,  
prof. Anton Bebler, prof. Trinidad  
Bergamasco, prof. Dominik Bierecki,  
prof. George Goradze, prof. Artur  
Kotowski, prof. Michał Kowalski,  
prof. Roman Kuźniar, prof. Rubén  
Miranda Gonçalves, prof. Laura  
Miraut Martín, prof. Sev Ozdowski,  
prof. Krzysztof Pałeczki, prof. Jeffrey  
Pojanowski, dr Andra Nicoleta  
Puran, prof. Carlos Jorge Quete,  
dr Fábio da Silva Veiga, prof. Jacek  
Sobczak, prof. Antonio Sorela  
Castillo, prof. Beata Stępień-  
-Załużcka, prof. Anna Zalcewicz,  
prof. Igor Zgoliński

**ADRES**

01-043 Warszawa  
ul. Okopowa 59  
tel. +48 22 18 24 942

**eppism.ewspa.edu.pl**

**Od Redakcji**

Drugi w roku 2024 numer naszego kwartalnika zawiera więcej niż zazwyczaj obszerniejszych tekstów, w tym – co godne podkreślenia i uznania – autorstwa studentów EWSPA.

Pierwsze dwa artykuły nawiązują do aktualnych problemów ustrojowych, czyli niezawisłości sędziowskiej oraz pozycji prezydenta, również z perspektywy historycznej. Kolejne analizują kwestie sytuacji uchodźców oraz ochrony granic. W tym nurcie tematycznym warto też zwrócić uwagę na artykuł omawiający rolę Maroka w zapobieganiu migracjom do UE z Afryki Subsaharyjskiej.

Jest rzeczą naturalną, że dominują teksty prawnicze – poruszające takie problemy, jak: regulacja prawna najmu krótkoterminowego, rola rzecznika patentowego czy prawne aspekty utworzenia Centralnego Rejestru Wyborców. Publikujemy ponadto tekst z zakresu stosunków międzynarodowych o ewolucji postrzegania roli NATO w Polsce.

Na naszych łamach zawsze chętnie gościmy autorów zagranicznych. Obecny numer przynosi interesujący (i zarazem pierwszy z zaplanowanej serii) artykuł uczonych gruzińskich.

*Prof. dr hab. Roman Wieruszewski,  
p.o. rektor EWSPA*

**EUROPEAN REVIEW  
OF LAW & INTERNATIONAL  
RELATIONS  
No 2/2024/70**

**Academic quarterly  
Published since 2004**

ISSN 2081-0903  
e-ISSN 2957-0980

**PUBLISHER**

**European University of Law  
and Administration in Warsaw,  
59 Okopowa St.**

**EDITORIAL BOARD**

Prof. Jerzy J. Wiatr  
– editor-in-chief

Tadeusz T. Nowacki  
– editorial secretary

Daria Pajek  
– deputy editorial secretary

Małgorzata Głuszczyk-Draczk  
– graphic editor

**PROGRAM BOARD**

Dr Tomasz Szanciło  
– chairman

Prof. Roman Wieruszewski  
– vice-chairman

Prof. Richard Albert, Prof. Ignacio  
Ara Pinilla, Prof. Barbara Bajor,  
Prof. Anton Bebler, Prof. Trinidad  
Bergamasco, Prof. Dominik Bierecki,  
Prof. George Goradze, Prof. Artur  
Kotowski, Prof. Michał Kowalski,  
Prof. Roman Kuźniar, Prof. Rubén  
Miranda Gonçalves, Prof. Laura  
Miraut Martín, Prof. Sev Ozdowski,  
Prof. Krzysztof Pałeczki, Prof. Jeffrey  
Pojanowski, Dr Andra Nicoleta  
Puran, Prof. Carlos Jorge Quete,  
Dr Fábio da Silva Veiga, Prof. Jacek  
Sobczak, Prof. Antonio Sorela  
Castillo, Prof. Beata Stępień-  
Załucka, Prof. Anna Zalcewicz,  
Prof. Igor Zgoliński

**ADDRESS**

01-043 Warsaw  
59 Okopowa St.  
tel. +48 22 18 24 942

**[eppism.ewspa.edu.pl](http://eppism.ewspa.edu.pl)**

**From the Editorial Team**

The second issue of our quarterly in 2024 contains more than the usual number of more extensive texts, including – noteworthy and appreciated – by students of the European University of Law and Administration. The first two articles refer to current legal and political problems, i.e. judicial independence and the position of the president, also from a historical perspective. Two other texts analyze the issue of the refugee situation and border protection. In this thematic trend, it is also worth paying attention to an article discussing the Morocco's role in preventing migration to the EU from Sub-Saharan Africa.

It is natural that legal texts dominate, dealing with issues such as: the legal regulation of short-term rentals, the role of a patent attorney or legal aspects of the creation of the Central Register of Voters. In addition, we publish an international relations text on the evolving perception of NATO role in Poland.

We are always happy to host foreign authors on our pages. The current issue brings an interesting (and also the first in a planned series) article by Georgian scholars.

*Prof. Roman Wieruszewski, PhD,  
Acting Rector of EULA*

# Spis treści / Table of contents

2/2024/70

<b>Roman Wieruszewski</b> , Niezawisłość sędziowska – czyli są jeszcze sądy w Warszawie [Judicial Independence or There are Still Courts in Warsaw] .....	5
<b>Jerzy J. Wiatr</b> , Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta RP: historia i terażniejszość [Constitutional Responsibility of the President of the Republic of Poland: history and the present day] .....	16
<b>Elżbieta H. Morawska</b> , Refugee Resettlement Capacity of the EU Member States: past experiences and new challenges [Podejście państw członkowskich UE do przesiedlania uchodźców: zdobyte doświadczenia i nowe wyzwania] .....	25
<b>Katarzyna Jurewicz-Bakun</b> , Legal Aspects of Border Protection of the Republic of Poland: selected issues [Prawne aspekty ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia] .....	45
<b>Simoni Takashvili, Mate Khvedelidze</b> , The Prerequisites for Default Judgment and Grounds for the Vacation of Default Judgment as per the Civil Procedure Code of Georgia [Przesłanki wydania wyroku zaocznego oraz podstawy jego uchylecia według gruzińskiego kodeksu postępowania cywilnego] .....	58
<b>Beata Stępień-Załucka</b> , Selected Issues of Insurgency of the Central Register of Voters (CRV) [Wybrane zagadnienia związane z powstaniem Centralnego Rejestru Wyborców (CRW)] .....	69
<b>Dominik Borek</b> , Regulacja najmu krótkoterminowego (short-time rental STR) na poziomie krajowym i unijnym jako determinanta zarządzania obiektami zakwaterowania [Regulation of Short-Term Rental (STR) at the National and EU Level as a Determinant of the Management of Accommodation Facilities] .....	79
<b>Jan Basta</b> , Rzecznik patentowy jako pełnomocnik w postępowaniu z zakresu własności intelektualnej [Patent Attorney as Representative in Intellectual Property Proceedings] .....	93
<b>Monika Laaroussi</b> , Maroko jako partner Unii Europejskiej w ograniczaniu nielegalnych migracji z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu [Morocco as a Partner of the European Union in Reducing Irregular Migration from Sub-Saharan Africa and the Sahel] .....	110

<b>Adam A. Lutkowski</b> , NATO i jego postrzeganie po ataku Rosji na Ukrainę w 2022 roku [NATO and Its Perception After Russia's Attack on Ukraine in 2022] .....	128
<b>Paweł Kozłowski</b> , Spór o następstwo Prezydenta RP na uchodźstwie w latach 1947–1972 [The Dispute Over the Succession of the President of the Republic of Poland in Exile in the Years 1947–1972].....	165
Notatka z konferencji „Nowelizacja prawa karnego dokonana na mocy ustawy z 7 lipca 2022 r. (Dz.U. 2022 poz. 2600 ze zm.) – czy potrzebna jest reforma reformy?” [A note from the conference „The Amendment of the Criminal Law Made by the Act of 7 July 2022 (Journal of Laws 2022, item 2600, as amended) – Is Reform of Reform Needed?”] (ks) .....	182
<b>Informacje dla autorów</b> .....	184
<b>Information for Authors</b> .....	187



Roman Wieruszewski\*

## Niezawisłość sędziowska – czyli są jeszcze sądy w Warszawie

### [Judicial Independence or There Are Still Courts in Warsaw]

#### Abstract

The right to a court is a key guarantee of the protection of civil and political rights and freedoms. The effectiveness of this right depends on the full implementation of the principle of judicial impartiality and the independence of judges. Between 2015 and 2023, attempts were made to seriously violate these principles. The Constitutional Tribunal of Poland has lost credibility. Do the courts still fulfil their guarantee role and to what extent, and can they be an alternative to the Constitutional Tribunal?

**Keywords:** tripartite division of power, impartiality of the courts, judicial independence, guarantees of human freedoms and rights, review of the constitutionality of laws, the Constitutional Tribunal of Poland, National Council of the Judiciary of Poland.

**P**rawo do sądu, czyli prawo do rozpatrzenia danej sprawy przez bezstronny i niezawisły sąd jest fundamentem systemu wolności i praw człowieka gwarantowanym przez Konstytucję RP. System ten, podobnie jak i cały system prawa w Polsce, podlega ciągłej ewolucji. Jest też często przedmiotem krytyki – i to zarówno ze strony beneficjentów, czyli obywateli, jak i innych podmiotów stosunków społecznych, a także sądów międzynarodowych. Od dawna wskazywano na takie zjawiska, jak: przewlekłość procedur, wysokie koszty procesowe, nieskuteczność orzeczeń, słaba i powolna egzekwowalność orzeczeń itp.<sup>1</sup>

Europejski Trybunał Praw Człowieka w ciągu ostatnich dwudziestu lat wydał wiele wyroków, w których wskazywał, że Polska narusza art. 6 europejskiej Konwencji praw człowieka, czyli prawo do sądu, m.in. z uwagi na notoryczną przewlekłość postępowań. Jednak aż do 2015 roku nie kwestiono-

\* **Roman Wieruszewski** – prof. dr hab. nauk prawnych, politolog, p.o. rektor EWSPA, a także kierownik Katedry Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka tej uczelni; ORCID 0000-0001-8602-7594; rwieruszewski@ewspa.edu.pl.

<sup>1</sup> Por. np. A. Zieliński, *Przeżywamy zapaść sądownictwa [w:] Wielkość prawa budujemy wszyscy. Felietony i wywiady 1996–2000*, wybór i oprac. S. Wileński, Warszawa 2000, ss. 458 i 459. Tamże, *Nie strzelać do sędziogo*, ss. 388–391.

wano ani zasady bezstronności sądów, ani niezawisłości sędziowskiej. W latach 2016–2023 podjęto natomiast szereg działań – pod pretekstem reformy wymiaru sprawiedliwości – które w istocie zmierzały do podporządkowania sądów władzy wykonawczej. Efektem było „powolne sprowadzanie sądów do roli organów uzależnionych od Ministra Sprawiedliwości”<sup>2</sup>. W tym kierunku szły zmiany legislacyjne przeprowadzone na początku 2017 roku, takie jak nowelizacja prawa o ustroju sądów powszechnych<sup>3</sup> czy ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa<sup>4</sup>. Nastąpiła również próba swoistego przejęcia Sądu Najwyższego<sup>5</sup>. Ponadto rozpoczął się proces stosowania odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec sędziów w odniesieniu do ich działalności orzeczniczej – co samo w sobie jest niedopuszczalną ingerencją w niezawisłość sędziowską.

W tej sytuacji rodzą się uzasadnione wątpliwości: czy nadal funkcjonują konstytucyjne gwarancje wolności i praw człowieka? Czy jednostka w obronie swoich praw może liczyć na te gwarancje oraz na środki ochrony wolności i praw? Wątpliwości te wyraził Rzecznik Praw Obywatelskich w 2020 roku, stwierdzając: „mamy przy tym świadomość, że zwyczajne mechanizmy obrony prawnej mogą okazać się nieskuteczne, właśnie ze względu na kryzys dotyczący Trybunał Konstytucyjny. Procedury prawne traktowane są instrumentalnie do osiągnięcia konkretnych politycznych rezultatów, a później do legalizowania osiągniętego konstytucyjnego bezprawia. [...]. Stopniowo demontowane są mechanizmy ochrony praw (Trybunał i sądy). Stopniowo możemy liczyć na coraz mniejszą ochronę ze strony instytucji do tego powołanych. Przestrzeń naszej wolności – ze względu na działalność ustawodawcy, ale także jakość procesu legislacyjnego – zawęża się”<sup>6</sup>.

W tytule tego eseju nawiązałem do znanej w środowisku prawniczym legendy, zgodnie z którą król pruski Fryderyk Wielki, pragnąc powiększyć park przy swoim letnim pałacu Sanssouci, chciał kupić młyn, który miał stać na przeszkodzie tym planom. Jednak właściciel nie zamierzał sprzedawać młyna. Król zagroził, że wywłaszczy opornego młynarza, na co ten miał odrzec: „Są jeszcze sądy w Berlinie”. Władca, widząc niezachwianą wiarę poddanego w wymiar sprawiedliwości, zrezygnował z planów, a młynarz z Sanssouci stał się symbolem skutecznej obrony swoich praw w niezawisłych sądach przez słabszą z pozoru stronę. Legenda ma niestety niewiele wspólnego z prawdą historyczną. W rzeczywistości młynarz Arnold wdał się w spór

<sup>2</sup> J. Sobczak, *Niezawisłość sędziowska i niezależność sądów i trybunałów* [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017, s. 344.

<sup>3</sup> Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 1452.

<sup>4</sup> Ustawa z 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw.

<sup>5</sup> Por. L. Garlicki, „Absorbacja” czy „neutralizacja”. Uwagi o zmianach ustawy o Sądzie Najwyższym w latach 2017–2018 [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. nauk. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M. M. Wiszowaty, Gdańsk–Sopot 2020, ss. 1040–1056.

<sup>6</sup> Wystąpienie RPO w Sejmie z 14 sierpnia 2020 r.

z miejscowym landratem i przegrał sprawę we wszystkich instancjach sądowych. Król nakazał zmianę wyroku, gdy zaś sędziowie nie zastosowali się do polecenia, sam zmienił wyrok, a sędziów wtrącił do więzienia. Jak pisze prof. Katarzyna Sójka-Zielińska, legendę wymyślono później w celu poprawy mocno nadszarpniętego wizerunku władcy, który wcześniej zapowiedział, że nie zamierza wpływać na wyroki sądów<sup>7</sup>. Niemniej owa legenda żyje własnym życiem i jest symbolem niezawisłości sądów. A jak rzecz wygląda w Polsce?

Czy można już twierdzić, że zagrożona jest w naszym kraju fundamentalna zasada trójpodziału władzy – wyrażona w art. 10 Konstytucji RP – przez dominację władzy wykonawczej nad sądowniczą? W kontekście omawianej tu kwestii niezawisłości sędziów pytanie powinno brzmieć: czy sądy i trybunały w Polsce nadal orzekają bez obawy ingerencji ze strony władzy wykonawczej? Jak stwierdza TK w wyroku z czasów, gdy nikt jeszcze nie kwestionował jego legitymacji: „relacje między władzą sądowniczą a pozostałymi muszą opierać się na zasadzie «separacji»”<sup>8</sup>. W literaturze trafnie wskazuje się, że „nie narusza podziału władzy nadzór administracyjny Ministra Sprawiedliwości nad sądami powszechnymi, o ile tylko nie ingeruje on w podstawową funkcję sądów, jaką jest wymierzanie sprawiedliwości (zob. TK – K 45/07)”<sup>9</sup>. Wszelkie zatem reformy zmierzające do poprawienia efektywności funkcjonowania sądów są w pełni uprawnione, wręcz niezbędne. Zgodnie natomiast z art. 173 Konstytucji RP: „Sądy i Trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz”. Oznacza to, że władza wykonawcza nie powinna mieć wpływu na proces powoływania sędziów, ich awansowania, przenoszenia i oczywiście orzekania<sup>10</sup>.

Pogłębiona analiza sytuacji w polskim sądownictwie wykracza poza ramy tego tekstu. Warto przypomnieć, że dość radykalna, ale z dzisiejszej perspektywy wyjątkowo trafna propozycja sposobu powoływania sędziów, zaproponowana w 1999 r. przez Hannę Suchocką jako ministra sprawiedliwości w rządzie Jerzego Buzka, została odrzucona niestety również przez środowiska prawnicze<sup>11</sup>.

Kryzys ustrojowy i demontaż zasady trójpodziału władzy rozpoczął się od swojego przejścia Trybunału Konstytucyjnego – przez partię ówczesnie rządzącą – w 2015 roku. Sytuacja, w jakiej znalazł się obecnie TK, jest dobrze

<sup>7</sup> Por. K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa*, Wrocław 2000, ss. 48 i 49. Gwoli ścisłości trzeba zaznaczyć, że prawdę o młynarzu odkrył mąż autorki – prof. Adam Zieliński, który w korespondencji ze mną wyjaśnił, że ustalił to podczas pobytu badawczego w Berlinie, a z lektury w dużym Brockhausie (wydanie 21-tomowe z lat 1928–35) dowiedział się, że w stawie będącym przedmiotem sporu hodowano karpie. Tam bowiem w tomie 1 pod hasłem: „Arnoldscher Prozess” użyto określenia: „Karpfenteich”.

<sup>8</sup> TK, K 6/94.

<sup>9</sup> M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 10 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2019, s. 57.

<sup>10</sup> Por. B. Naleziński, *Komentarz do art. 173 [w:] Konstytucja...*, s. 524.

<sup>11</sup> Według tych propozycji sędzia miał być koroną zawodów prawniczych. Można byłoby nim zostać w wieku minimum 35 lat i co najmniej po pięciu latach praktyki w którymś z zawodów prawniczych.



opisana<sup>12</sup>. Spadek zaufania do Trybunału, zarówno w środowisku prawniczym, jak i w opinii publicznej, jest oczywisty. Znacząco spadł też prestiż polskiego TK za granicą. Okazuje się, że budowany przez dziesięciolecia prestiż tak ważnego organu można zniszczyć w ciągu kilku lat<sup>13</sup>. Ta sytuacja powoduje występowanie poważnych wad prawnych orzeczeń TK wydawanych z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania<sup>14</sup>.

Czy w tej sytuacji można liczyć na drogę sądową w postaci tzw. rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw – sprawowanej przez sądy powszechne oraz administracyjne? M. Safjan trafnie zauważył, że „istnienie sądu konstytucyjnego, zakładającego co do zasady model scentralizowanej kontroli konstytucyjności, *per se* nie wyklucza – ani też nigdy nie wykluczało – bezpośredniego stosowania Konstytucji przez sądy orzekające w konkretnych sprawach”<sup>15</sup>. W doktrynie podkreśla się zarazem, że „w braku możliwości przeprowadzenia kontroli przed Trybunałem Konstytucyjnym sąd będzie musiał sam rozstrzygnąć, czy wywołująca wątpliwości ustawa nie narusza Konstytucji. W sytuacji zaś, gdy ustawy w sposób zgodny z Konstytucją zinterpretować się nie da, sąd zobowiązany będzie do bezpośredniego zastosowania Konstytucji i pominięcia sprzecznej z nią ustawy przy rozstrzygnięciu konkretnej sprawy”<sup>16</sup>. Ten pogląd jest dość powszechnie akceptowany i praktykowany przez sądy. A zatem uzyskanie kontroli nad TK przez partię rządzącą nie daje gwarancji całkowitej kontroli nad procesem badania zgodności z Konstytucją stanowionego prawa tak długo, jak taką kontrolę sprawują niezawisłe sądy.

W tej sytuacji – po przejęciu pełnej kontroli nad Trybunałem Konstytucyjnym – partia ówczesnie rządząca pod hasłem „reformy sądownictwa” podjęła działania mające na celu podporządkowanie sobie sądów, począwszy od Sądu Najwyższego. Doprowadziło to do konfliktu m. in. z UE, w tym także z TSUE. Dzisiaj, kiedy nastąpiła radykalna zmiana w podejściu władzy wykonawczej do sądów, można już stwierdzić, że z uwagi na reakcję środowisk prawniczych – w tym zwłaszcza zdecydowanej większości sędziów – próby przejęcia pełnej kontroli nad sądami przez władzę wykonawczą się nie powiodły.

Dowodem na to, że „są jeszcze sądy w Polsce” i odważnie stosują metodę rozproszonej kontroli konstytucyjności prawa jest m.in. poniższy kazus.

<sup>12</sup> Por. m.in. M. Wyrzykowski, *Obrona suwerenności* [w:] *O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego*, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Polczyńska, K. Sękowska-Kozłowska, Warszawa 2017, ss. 38–41. Por. również Z. Rudzińska-Bluszcz, *Ochrona praw i wolności jednostki w warunkach kryzysu konstytucyjnego* [w:] *Konstytucja w państwie...*, ss. 409–426.

<sup>13</sup> Por. m.in. J. Stępień, *Cała wstecz* [w:] *Konstytucja w państwie...*, ss. 301–310.

<sup>14</sup> Por. M. Dąbrowski, *Wyroki Trybunału Konstytucyjnego wydane z udziałem osób nieuprawnionych do orzekania. Sententia non existens czy orzeczenia wydane w nieważnym postępowaniu* [w:] *Konstytucjonalizm polski...*, ss. 1019–1029.

<sup>15</sup> M. Safjan, *Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, 1, s. 40.

<sup>16</sup> Z. Rudzińska-Bluszcz, *Ochrona...*, ss. 417 i 418; podobnie R. Balicki, *Życie bez Trybunału. Rozproszona kontrola konstytucyjności* [w:] *Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny*, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018, ss. 277–286.



Rozpatrując sprawę o ukaranie mężczyzny za jazdę na rowerze bez maseczki, Sąd Rejonowy w Kościanie odmówił wszczęcia postępowania i w sposób wysoce kompetentny i merytoryczny podważył sposób ograniczenia wolności poruszania się w czasie epidemii. Dokonując rekonstrukcji konstytucyjnych wymogów ograniczenia wolności poruszania się, sąd ten stwierdził, że „[...] ograniczenie konstytucyjnej wolności poruszania się musi mieć rangę ustawy. Należy wskazać, że ustawa o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi nie wprowadza takiego ograniczenia, lecz subdeleguje możliwość jego ustanowienia na ministra właściwego do spraw zdrowia oraz Radę Ministrów (a także na wojewodę) w drodze aktu wykonawczego. Brak jest jednak przy tym wprowadzenia w przepisie ustawowym znamion czynu, który byłby zabroniony w ramach dopuszczalnego ograniczenia konstytucyjnej wolności, które to znamiona podlegałyby doprecyzowaniu w akcie podustawowym”. SR trafnie stwierdza, że z uwagi na blankietowy charakter upoważnienia w tym przypadku to rozporządzenie, a nie ustawa jest aktem ograniczającym konstytucyjnie chronioną wolność. W konkluzji SR stwierdza, że doszło do naruszenia art. 92 ust. 1 i 2 oraz art. 7 Konstytucji oraz że „brak jest podstaw prawnych umożliwiających ustanowienie zakazu przemieszczania się po terytorium RP bez wprowadzenia stanu nadzwyczajnego oraz umożliwiających ustanowienie powszechnego obowiązku zakrywania ust i nosa”<sup>17</sup>. To postanowienie Sądu Rejonowego w Kościanie dowodzi, że nadal można liczyć na sądy jako gwaranta wolności i praw człowieka.

Działania ukierunkowane na uzyskanie kontroli przez władze wykonawcze nad wymiarem sprawiedliwości zapoczątkowało przygotowanie przez prezydenta przepisów pozwalających na powołanie nowej Krajowej Rady Sądownictwa w sposób niezgodny z Konstytucją. Przerwane zostały kadencje 15 członków Rady będących jej sędziami. Projektodawca – prezydent Andrzej Duda – w pisemnym uzasadnieniu do projektu wskazał, że „polskie społeczeństwo nie ufa sądom, kwestionuje niezawisłość i bezstronność sędziów oraz zasadnie domaga się zmian”<sup>18</sup>. Nie bardzo wiadomo, na jakiej podstawie prezydent opierał swoją opinię o kwestionowaniu przez społeczeństwo niezawisłości i bezstronności sędziów.

Ustawa zmieniła zasady wyboru sędziów członków KRS, którzy dotychczas wybierani byli przez środowisko sędziowskie jako konstytucyjnie umocowana reprezentacja władzy sądowniczej. Wprowadzone zmiany spowodowały, że następców na kolejną kadencję w marcu 2018 roku wybrał Sejm RP. Dodatkowo nowe uregulowania uniemożliwiają wniesienie skutecznego odwołania od uchwał KRS dotyczących wniosków o powołanie nowych sędziów.

<sup>17</sup> Postanowienie Sądu Rejonowego w Kościanie z 3 czerwca 2020 r., sygn. akt II W 71/20. Warto podkreślić, że SR – powołując się na wyrok SN z 5 listopada 2009 r. w sprawie o sygn. akt III KK 270/09 – wskazuje, że podstawą odpowiedzialności za wykroczenie nie może być akt rangi podustawowej. A taki właśnie charakter miały powoływane przepisy mające stanowić podstawę ukarania sprawcy.

<sup>18</sup> Uzasadnienie projektu ustawy, s. 1 – Dz.U. z 2018 r., poz. 3.

Niekonstytucyjność wprowadzonych zmian podnosiły liczne środowiska prawnicze, Rzecznik Praw Obywatelskich, Sąd Najwyższy, NSA<sup>19</sup>, sama KRS, a także organizacje międzynarodowe.

W związku z wprowadzonymi zmianami – budzącymi wiele wątpliwości – decyzje nowej KRS były kwestionowane, a NSA wstrzymał wykonanie kilkunastu wydanych przez KRS uchwał o powołanie sędziów do SN i zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>20</sup>.

Krajowa Rada Sądownictwa jako organ konstytucyjny zobowiązana jest do stania na straży niezależności sądów i niezawisłości sędziów (art. 186 ust. 1 Konstytucji). Stanie na straży tych wartości jest kluczowe zarówno z punktu widzenia interesu obywateli, jak i funkcjonowania państwa. Wyżej wymienione działania, które doprowadziły do fundamentalnych zmian w składzie osobowym Rady w następstwie skrajnie upolitycznionego sposobu wyboru nowych jej członków, budzą uzasadnione wątpliwości, czy organ ten jest w stanie pełnić swoją podstawową rolę – strażnika niezależności sądów.

Do najbardziej krytykowanych zapisów ustawy zaliczyć należy:

**1. Zmianę trybu wyboru 15 sędziów** poprzez powierzenie ich wyboru Sejmowi RP spośród kandydatów zgłoszonych przez grupę co najmniej 2000 obywateli lub grupę co najmniej 25 sędziów. Zmiana ta odebrała prawo wyboru członków Rady środowisku sędziowskiemu i wybór ten przekazała politykom. Zgodnie z Konstytucją RP skład Rady ma charakter mieszany, a więc w jej skład powinni wchodzić przedstawiciele wszystkich trzech władz. W doktrynie trafnie zauważa się, że sędziowie zasiadający w Radzie winni być wybrani przez swoje środowisko, gdyż jest to konsekwencją powierzenia KRS zadania ochrony niezależności sądów i niezawisłości sędziów<sup>21</sup>. Również orzecznictwo TK potwierdza, że sędziowski skład KRS powinien być wybierany przez sędziów: „[...] konstytucja wyraźnie określa, że członkami KRS mogą być sędziowie wybierani przez sędziów. [...] Procedura wyborcza, określona w ustawie o KRS, której zakres działania określa art. 187 ust. 4 Konstytucji, mieści się w ramach przewidzianych w art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji, realizując zasadę wyboru sędziów przez sędziów”<sup>22</sup>.

Mając na uwadze powyższe, uznać należy, że przyjęty w nowelizacji tryb wyboru członków KRS jest sprzeczny z Konstytucją RP. Przyjęte w ustawie

<sup>19</sup> Por. m.in. wydane 23 grudnia 2019 r. stanowisko w sprawie ustawy z 20 grudnia 2019 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 69), w którym NSA stwierdza, że wzmiankowana ustawa: „budzi wątpliwości pod względem zgodności z podstawowymi zasadami porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, narusza bowiem przepisy Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku”.

<sup>20</sup> Komunikat w sprawie kolejnego pytania prejudycjalnego do TSUE w sprawie odwołań od uchwał KRS (II GOK 2/18) – nsa.gov.pl.

<sup>21</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 186, uwaga 3* [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 1997.

<sup>22</sup> Wyrok TK z 18.07.2007 r., K 25/07.

z 2017 roku rozwiązania przyznały Sejmowi niedopuszczalną i niekonstytucyjną przewagę w wyborze członków KRS, zaburzając odpowiedni skład Rady. Wybranych w taki sposób sędziów uznać należy za przedstawicieli władzy ustawodawczej, a nie sądowniczej – co godzi w istotę KRS.

**2. Wygaszenie kadencji 15 sędziów KRS.** Zgodnie z art. 187 ust. 3 Konstytucji kadencja członków KRS pochodzących z wyboru trwa cztery lata. Konstytucja nie przewiduje skrócenia kadencji członków KRS; jednocześnie – ponieważ artykuł ten zapisany jest w Konstytucji – nie ma legalnej możliwości zmiany tego zapisu na drodze ustawowej. Taka sztywna kadencja zapewnia poczucie pewnej stabilności, a pośrednio także trwałość całego systemu organów państwa<sup>23</sup>. Stanowisko to podziela także Trybunał Konstytucyjny w wyroku w sprawie K 25/07: „nie przewidziano w Konstytucji możliwości ich odwołania, wskazując czteroletnią ich kadencję w Radzie”, a także: „art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji stanowi, że każdy sędzia spośród sędziów sądów określonych w tym przepisie ma prawo być członkiem Rady na określonej kadencji”<sup>24</sup>.

Niekonstytucyjne powołanie nowej KRS spowodowało, że 23 stycznia 2020 r. Sąd Najwyższy w składzie trzech połączonych izb orzekł, że sędziowie powołani przez nową upolitycznioną Radę są nieuprawnieni do orzekania. W uzasadnieniu wskazano, że: „Nienależyta obsada sądu występuje wtedy, gdy w składzie sądu bierze udział osoba wyłoniona na sędziego przez KRS w obecnym składzie”<sup>25</sup>. Na mocy tego orzeczenia SN część sędziów powołanych przez KRS wstrzymała się od orzekania.

Z dużym uznaniem należy zauważyć, że liczne środowiska sędziowskie, dostrzegając niebezpieczeństwa wynikające z tych działań, stanowczo protestowały. Dobrym przykładem jest uchwała Zgromadzenia Ogólnego sędziów okręgu Sądu Okręgowego w Legnicy, która m.in. stwierdza:

„W opinii Zgromadzenia ustawa ta [...] nie spełnia wymogu zgodności z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej, jak również nie spełnia standardów wynikających z europejskiej Konwencji praw człowieka, podważając funkcjonowanie polskich sądów w europejskiej przestrzeni prawnej i istotnie utrudniając polskim sędziom stosowanie prawa Unii Europejskiej. Jedynym celem, a zarazem spodziewanym skutkiem tych regulacji jest:

1) istotne ograniczenie niezależności sądów i niezawisłości sędziów, co spowoduje pozbawienie obywateli prawa do rzetelnego procesu,

2) rażące ograniczenie uprawnień organów samorządu sędziowskiego i marginalizacja ich znaczenia,

3) naruszenie wolności słowa przez zakazanie sędziom wypowiedzania się w sprawach dotyczących ustroju sądów i niezawisłości sędziów, także poprzez

<sup>23</sup> A. Ławniczak, M. Masternak-Kubiak, *Zasada kadencyjności Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, 3, ss. 10–12.

<sup>24</sup> Uzasadnienie wyroku TK z 18.07.2007 r., K 25/07, akapit 62.

<sup>25</sup> Sygn. akt BSA I-4110-1/20.

uniemożliwienie kolegom sądów (ale i samorządowi sędziowskiemu) zabierania głosu w sprawach dotyczących funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, przy jednoczesnej zmianie składu kolegiów sądów apelacyjnych oraz okręgowych,

4) dopełnienie kontroli Ministra Sprawiedliwości nad postępowaniem dyscyplinarnym sędziów oraz drastyczne zaostrzenie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów i asesorów sądowych, w szczególności za działania orzecznicze,

5) poddanie sędziów niczym nieusprawiedliwionej presji, realnie rzutu-jącej na sferę niezawisłości sędziowskiej poprzez nieostre skatalogowanie „działań politycznych” zagrożonych możliwością wszczynania postępowań dyscyplinarnych i usunięcia ze stanu sędziowskiego osób, których poglądy na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości nie odpowiadają rządzącej większości,

6) «legalizacja» wątpliwej konstytucyjnie procedury nominacyjnej sędziów, która ma miejsce przy udziale nowo ukształtowanej Krajowej Rady Sądownictwa.

Skala i ranga zmian pozwala na jednoznaczny wniosek, że ustawa prowadzi do erozji konstytucyjnych zasad podziału i równoważenia się władz oraz niezawisłości sędziowskiej – wyrażonych w art. 10 i art. 178 ust. 1 Konstytucji RP – oraz dalszego ograniczenia prawa obywateli do niezależnego sądu i do rozpoznania sprawy przez niezawisłego sędziego<sup>26</sup>.

Tak zwana reforma w żadnym aspekcie nie przyczyniła się do usunięcia funkcjonalnych bolączek wymiaru sprawiedliwości. Jak trafnie zauważa się w doktrynie: „Przede wszystkim rządzący jeszcze niczego nie zreformowali. Należy odróżnić, czym jest reforma, a czym jest zmiana. Słowa „reforma” zakłada zmiany na coś lepszego, a w chwili obecnej takich zmian nie ma. Jeżeli chodzi o to, co najbardziej interesuje ludzi, czyli czas trwania postępowania i koszty z nim związane, można to ująć w prostych słowach: jest dłużej i drożej. Od czasów dojścia PiS do władzy procesy są dłuższe średnio o 50 procent – czyli minister Zbigniew Ziobro doprowadził do przewlekłości postępowań w sądownictwie. Do tego wzrosły opłaty sądowe. Można więc powiedzieć, że zmiany dla osób, które idą do sądu, to zmiany na gorsze. Natomiast jeżeli chodzi o tę sferę niezawisłości sądownictwa – to tutaj nastąpiło nie tyle pogorszenie, ile całkowity upadek. [...] Idziemy w bardzo złym kierunku, tylko niestety – nie jesteśmy na początku drogi, lecz na jej końcu. Sędziowie i prokuratorzy są już tym bardzo zmęczeni i obawiam się, że negatywne skutki dla społeczeństwa będą coraz mocniej odczuwalne. Niezależność sądów nie opiera się obecnie na gwarancjach in-

<sup>26</sup> Uchwała nr 1 Zgromadzenia Ogólnego sędziów okręgu SO w Legnicy z 7 lutego 2020 r. w sprawie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2020 r., poz. 190), przyjętej przez Sejm na posiedzeniu 20 grudnia 2019 r. i podpisanej przez Prezydenta RP 4 lutego 2020 r.

stytucjonalnych, ale na sile i odwadze sędziów wspieranych przez wolnych ludzi”<sup>27</sup>.

Podsumowując zmiany, jakie dokonywały się w okresie ostatnich pięciu lat, RPO poprzedniej kadencji w cytowanym wyżej wystąpieniu stwierdził, że doszło do: „zmian w zasadach obsadzania stanowisk funkcyjnych w sądach powszechnych przez rozszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości / Prokuratora Generalnego kosztem uprawnień samorządu sędziowskiego, naruszających Konstytucję RP regulacji dotyczących mechanizmu obsady Krajowej Rady Sądownictwa, a także zmian dotyczących Sądu Najwyższego, w tym w szczególności utworzenia dwóch nowych izb w Sądzie Najwyższym, spośród których jedna (Izba Dyscyplinarna) nie spełnia ani konstytucyjnych, ani europejskich standardów właściwych sądownictwu”.

Ponadto – jak zauważał RPO – ma miejsce: „regularne stosowanie postępowań dyscyplinarnych w stosunku do sędziów celem ograniczenia ich zaangażowania w sprawy dotyczące niezależności sądownictwa lub też – w związku z wydawanymi orzeczeniami – wywołania tzw. skutku mrozącego; jeden z sędziów, Paweł Juszczyżyn, został zawieszony w związku z jego działalnością orzeczniczą”.

Adam Bodnar konstatawał: „W istocie odważna postawa sędziów sądów powszechnych stanowi ostatnią barierę przed zupełną dowolnością i arbitralnością władzy. Ale powstaje pytanie: jak długo, w warunkach przemocy realnej i symbolicznej, niezawisłość sędziowska będzie postrzegana przez społeczeństwo jako element składowy prawa do sądu? Spójrzmy choćby na tymczasowe aresztowanie: czy dwukrotny wzrost liczby osób aresztowanych w latach 2015–2019 (z 4162 przypadków do 8520 – przy równoczesnym spadku przestępczości) nie jest m.in. wynikiem presji na sędziów ze strony prokuratury? Przypadek sędzi Alicji Czubińskiej, która miała postępowanie dyscyplinarne za uchylenie aresztu tymczasowego w stosunku do osoby z niepełnosprawnością (pozbawionej *de facto* obrony) jest tego dramatycznym przykładem [...] Adwokaci i radcowie prawni zapisali piękną kartę obrony praw i wolności obywatelskich, sięgając do tradycji sprzed kilku dziesięcioleci. Również sędziowie nie ugięli się pod wielką presją polityczną i w ważnych orzeczeniach są w stanie aktywnie bronić praw obywatelskich”.

Przedstawione wyżej fakty pokazują wysoce niepokojący obraz sytuacji, w jakiej znalazł się polski wymiar sprawiedliwości w efekcie działań podejmowanych w trakcie IX i X kadencji Parlamentu. Rzutowało to zarazem na sytuację prawną nas wszystkich. Z drugiej strony – pomimo trwających prób poważnego ograniczenia niezawisłości sędziów – nadal mieliśmy liczne dowody na to, że „są jeszcze sądy w Warszawie”.

<sup>27</sup> K. Markiewicz, Ta władza już przegrała, tylko jeszcze o tym nie wie, wywiad z 24.07.2020, crowdmedia.pl [dostęp: 14.08.2020].



Przywracanie praworządności było jednym z podstawowych haseł podczas kampanii wyborczej do parlamentu. Wyłoniona w wyborach władza – zarówno ustawodawcza, jak i wykonawcza – ma zatem silną legitymację demokratyczną do podjęcia stosownych działań naprawczych. Analiza podejmowanych w tym zakresie działań wykracza poza ramy tego tekstu, niemniej zadaniem doktryny winna być uważna ich obserwacja i ocena. A rządzącym warto stale przypominać etyczną, a zarazem prawniczą maksymę: *bonum ex malo non fit* (dobro nie rodzi się ze zła).

### **Abstrakt**

Prawo do sądu jest kluczowym prawem o charakterze gwarancyjnym. Skuteczność tego prawa zależy od pełnej realizacji zasady bezstronności sądów oraz niezawisłości sędziów. W latach 2015–2023 podjęto próby poważnego naruszenia tych zasad. Trybunał Konstytucyjny utracił wiarygodność. Czy i w jakim zakresie sądy nadal spełniają swoją rolę gwarancyjną oraz czy mogą być alternatywą dla TK?

**Słowa kluczowe:** trójpodział władzy, bezstronność sądów, niezawisłość sędziowska, gwarancje wolności i praw człowieka, kontrola konstytucyjności ustaw, Trybunał Konstytucyjny, Krajowa Rada Sądownictwa.

---

## **BIBLIOGRAFIA**

---

Konstytucja RP. Komentarz, red. nauk. L. Garlicki, Warszawa 1997.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. nauk. P. Tuleja, Warszawa 2019.

Konstytucja w państwie demokratycznym, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017.

Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta, red. nauk. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk–Sopot 2020.

Ławniczak A., Masternak-Kubiak M., *Zasada kadencyjności Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2002, 3.

Markiewicz K., Ta władza już przegrała, tylko jeszcze o tym nie wie, wywiad z 24.07.2020, crowdmedia.pl [dostęp: 14.08.2020].

O prawach człowieka. Księga jubileuszowa Profesora Romana Wieruszewskiego, red. G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias, A. Hernandez-Pończyńska, K. Sękowska-Koźłowska, Warszawa 2017.



Państwo i jego instytucje. Konstytucja – sądownictwo – samorząd terytorialny, red. R. Balicki, M. Jabłoński, Wrocław 2018.

Safjan M., Trybunał Konstytucyjny po trzydziestu latach – doświadczenie i przyszłość, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, 1.

Sójka-Zielińska K., Drogi i bezdroża prawa, Wrocław 2000.

Zieliński A., Wielkość prawa budujemy wszyscy. Felietony i wywiady 1996–2000, wybór i oprac. S. Wileński, Warszawa 2000.



Jerzy J. Wiatr\*

## Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta RP: historia i teraźniejszość

### [Constitutional Responsibility of the President of the Republic of Poland: history and the present day]

#### Abstract

Constitutional accountability, different from political and criminal accountabilities, reflects the tension between two principles – government based on the democratically created majority and the rule of law. In Poland, there have been only two instances of using the mechanism of constitutional accountability against former president Wojciech Jaruzelski, in both cases the accusations were rejected by the Parliament. There is, however, an open question of the accountability of president Andrzej Duda for some of his controversial decisions.

**Keywords:** accountability, constitutional delict, democracy, president, rule of law.

Stołą demokracji jest połączenie dwóch zasad. Pierwszą z nich określić można jako rządy większości. Rządy większości realizowane są w trzech podstawowych formach: 1) bezpośrednio, w postaci referendum stanowiącego prawo, 2) przez wybory, w których o tym, kto obejmie stanowisko państwowe, decyduje większość wyborców, 3) przez wyłanianie w wyborach ciało przedstawicielskie uprawnione do stanowienia prawa i do decydowania o składzie rządu i o obsadzie innych stanowisk państwowych. „W demokracji – piszą amerykańscy uczeni Manin, Przeworski i Stokes – lud powierza władzę rządowi, ponieważ może je odwołać” (Manin, Przeworski i Stokes 1999: 13). Tym przede wszystkim różnią się rządy demokratyczne od autorytarnych. Drugą zasadę określamy jako rządy prawa, które są czymś fundamentalnie innym niż rządy poprzez prawo, gdyż te ostatnie mogą występować także w systemach autorytarnych. Rządy prawa to rządy sprawowane zgodnie z obowiązującymi normami prawnymi i – co więcej – zgodnie z tym, co niezbyt precyzyjnie

\* **Jerzy J. Wiatr** – prof. dr hab. nauk humanistycznych, socjolog i politolog, b. minister edukacji narodowej (1996–1997), rektor honorowy EWSPA; ORCID 0000-0001-8632-7669; jwiatr@ewspa.edu.pl.

nazywamy „duchem prawa”. Natomiast rządy „poprzez prawo” to – dość częsta w systemach autorytarnych – polityka polegająca na ubieraniu decyzji politycznych w szaty przepisów prawnych, co nie zmienia faktu, że w takich sytuacjach wola polityczna stoi ponad prawem, a nie prawo ponad polityką. Między tymi dwiema zasadami podstawowymi pojawiają się napięcia. „Relacja między demokracją, rozumianą w tym kontekście jako rządy większości, a rządami prawa – piszą Maravall i Przeworski – jest zawsze i wszędzie konkretną relacją między dwiema instytucjami wypełnionymi konkretnymi ludźmi: zgromadzeniem ustawodawczym i sądami” (Maravall i Przeworski 2010: 22).

Szczególnym aspektem tej relacji jest tryb, w jakim osoby sprawujące najwyższe stanowiska w państwie mogą być pociągnięte do odpowiedzialności. Można tu mówić o trzech rodzajach odpowiedzialności: karnej, politycznej i konstytucyjnej. Odpowiedzialność karna dotyczy czynów będących przestępstwami lub zbrodniami w rozumieniu kodeksu karnego. Osoby sprawujące wysokie stanowiska państwowe podlegają tego rodzaju odpowiedzialności na tych samych zasadach, na jakich podlegają jej wszyscy obywatele, ale w grę wchodzi tu pewne okoliczności szczególne. W wypadku parlamentarzystów pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wymaga uprzedniego uchylenia immunitetu, a w wypadku prezydenta RP jedyną instytucją uprawnioną do sądzenia za tego typu czyny jest Trybunał Stanu. Odpowiedzialność polityczna nie zakłada winy, lecz oznacza brak akceptacji dla prowadzonej polityki. W systemie parlamentarnym odpowiedzialność polityczną względem członków rządu realizuje się w drodze uchwalenia wotum nieufności (lub odrzucenia wniosku o udzielenie wotum zaufania). W systemie prezydenckim tak rozumiana odpowiedzialność polityczna nie działa. Nie działa ona również w stosunku do prezydenta i niektórych innych wysokich funkcjonariuszy państwowych, wobec których parlament nie dysponuje takim uprawnieniem. Podlegają oni natomiast odpowiedzialności konstytucyjnej, która zasadniczo różni się zarówno od odpowiedzialności karnej, jak i od odpowiedzialności politycznej – chociaż z obiema ma pewne cechy wspólne.

Odpowiedzialność konstytucyjna nie występuje powszechnie. W Stanach Zjednoczonych jej odpowiednikiem jest instytucja *impeachmentu*, którego istotą jest możliwość usunięcia z zajmowanego stanowiska decyzją uprawnionego do tego organu przedstawicielskiego (w wypadku prezydenta takim organem jest Senat działający na wniosek Izby Reprezentantów) za złamanie konstytucji, zdradę stanu lub inną zbrodnię. Amerykański *impeachment* różni się od odpowiedzialności politycznej, gdyż może być zastosowany jedynie w wypadku popełnienia ciężkiej zbrodni (a nie po prostu w wyniku politycznej niezgody na prowadzoną politykę). Zarazem różni się także od odpowiedzialności konstytucyjnej w polskim rozumieniu tej instytucji tym, że jedyną kon-

sekwencją jego zastosowania może być odwołanie z zajmowanego stanowiska. W 1974 roku wszczęta już procedura *impeachmentu* w stosunku do prezydenta Richarda Nixona została przerwana jego ustąpieniem ze stanowiska. W systemie polskim mógłby – również po ustąpieniu z urzędu – zostać pociągnięty do odpowiedzialności za utrudnianie sprawowania wymiaru sprawiedliwości, co jest deliktem konstytucyjnym.

Polska koncepcja odpowiedzialności konstytucyjnej ma długą historię. Michał Pietrzak jej korzenie widział w tzw. konstytucjach 1607 i 1609 roku, które określały warunki wypowiedzenia posłuszeństwa królowi, a zwłaszcza w Konstytucji 3 maja, wprowadzającej pojęcie „przestępstwa prawa” i określającej tryb postawienia ministrów przed sądem za tego rodzaju delikt (Pietrzak 1992).

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości odpowiedzialność konstytucyjna wprowadzona została do Konstytucji 1921 roku w odniesieniu do prezydenta i członków rządu (art. 51 i 59). Stosowana była jednak nader ogólnie. Pod rządami tej konstytucji wszczęto tylko jedno postępowanie (w 1928 roku) w stosunku do ministra skarbu Gabriela Czechowicza, którego oskarżono o naruszenie ustawy budżetowej przez przekazanie ośmiu milionów złotych do dyspozycji premiera Józefa Piłsudskiego, który środki te wykorzystał na cele kampanii wyborczej. Sprawa została umorzona po tym, jak nowy Sejm retrospektywnie zmienił ustawę budżetową. Konstytucja 1935 zniosła odpowiedzialność konstytucyjną prezydenta (który miał odpowiadać jedynie „przed Bogiem i Historią”), ale zachowała ją w stosunku do członków rządu. Konstytucja PRL z lipca 1952 roku nie wprowadzała odpowiedzialności konstytucyjnej aż do 1982 roku, gdy znowelizowano konstytucję, wprowadzając ten rodzaj odpowiedzialności. W ostatnich latach istnienia PRL nie odwoływano się jednak do tego typu odpowiedzialności, po części z uwagi na uchwaloną w 1984 roku generalną amnestię. Dziesięć lat później znowelizowana została ustawa o Trybunale Stanu przez wprowadzenie postanowień dotyczących odpowiedzialności prezydenta RP. Po wyborach 1989 roku, w warunkach przechodzenia do demokracji, nastąpiła prawdziwa lawina wniosków wstępnych o postawienie w stan oskarżenia w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej. Najwięcej takich wniosków pojawiło się po wyborach 1991 roku. W trakcie niespełna dwuletniej kadencji wybranego wtedy Sejmu złożono sześć takich wniosków, przy czym były to niemal wyłącznie wnioski obejmujące dość liczne grona osób. Dzieje odpowiedzialności konstytucyjnej w Trzeciej Rzeczypospolitej doczekały się już sporej literatury. Pisałem o niej parokrotnie, wykorzystując także własne doświadczenie z okresu sprawowania – w latach 1993–1996 – funkcji przewodniczącego sejmowej Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej (Wiatr 1993: 77–93, Wiatr 1996a: 43–45, Wiatr 1996b: 311–318, Wiatr 2010: 391–400). Nie wracając szerzej do analizy kolejnych spraw prowadzo-

nych po 1991 roku w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej, koncentrując obecnie uwagę na jednym tylko wycinku tej problematyki: odpowiedzialności prezydenta RP.

Ustawa o Trybunale Stanu wprowadziła dziesięcioletni okres przedawnienia deliktu konstytucyjnego, co stwarza możliwość zastosowania tej procedury także w stosunku do byłych prezydentów. Żaden z prezydentów RP nie został poddany procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej w okresie urzędowania. Raz tylko – w lutym 1995 roku – pojawiła się groźba użycia tego instrumentu w stosunku do ówczesnego prezydenta Lecha Wałęsy, co było odpowiedzią na sformułowaną przez niego groźbę rozwiązania Sejmu w czasie trwającego kryzysu rządowego. Ponieważ groźba ta była w oczywisty sposób bezprawna, Sejm (w głosowaniu 4 lutego 1995 r.) uchwalił stanowisko zapowiadające postawienie prezydenta przed Trybunałem Stanu, gdyby bez podstawy konstytucyjnej rozwiązał on Sejm. Za uchwałą głosowało 378 posłów, przeciw było 16, a 16 wstrzymało się od głosu. Taki wynik głosowania wskazywał na bardzo duże prawdopodobieństwo postawienia prezydenta Wałęsy przed Trybunałem Stanu, jeśli podjąłby on decyzję o bezprawnym rozwiązaniu Sejmu. Do tak dramatycznej decyzji jednak nie doszło, gdyż prezydent nie spełnił swej groźby i powołał nowy rząd – zgodnie z wolą większości sejmowej. Można powiedzieć, że w powstałym wówczas kryzysie politycznym instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej odegrała rolę odstraszającą.

To, że żaden prezydent RP nie został postawiony w stan oskarżenia w okresie urzędowania, nie oznacza jednak, by perspektywa odpowiedzialności konstytucyjnej nie zawisła nad byłym prezydentem. W Sejmie I kadencji dwukrotnie złożone zostały wnioski wstępne o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego. Oba te wnioski rozpatrywane były przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej, która – dopiero w następnej kadencji – zakończyła nad nimi pracę i skierowała do Sejmu oraz Zgromadzenia Narodowego wnioski o umorzenie postępowania, przyjęte wymaganą większością głosów.

Chronologicznie pierwszy z tych wniosków złożony został 5 grudnia 1991 r. przez Klub Parlamentarny Konfederacji Polski Niepodległej i w swej pierwotnej wersji obejmował 26 osób – członków Wojskowej Rady Ocalenia Narodowego i Rady Państwa, którym wnioskodawcy zarzucali złamanie Konstytucji PRL przez wprowadzenie stanu wojennego. Wniosek był przygotowany niestarannie, co wyraziło się w tym, że obejmował dwie nieżyjące już osoby (Zdzisława Tomala i Jerzego Ziętka) oraz cztery osoby, które w grudniu 1981 roku nie zajmowały stanowisk objętych odpowiedzialnością konstytucyjną (generałowie: Józef Baryła, Eugeniusz Molczyk, Florian Siwicki i Tadeusz Tuczapski). Główna rola w tym postępowaniu przypadła byłemu prezydentowi Wojciechowi Jaruzelskiemu, który w 1981 roku był premierem

ządu. Trwające prawie cztery lata prace Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej znalazły odzwierciedlenie w literaturze – polskiej i zagranicznej. W stosunku do prac komisji w okresie pierwszej kadencji dysponujemy publikacją stenogramów z jej posiedzeń (Karaś 1993). Niemal czteroletnia praca komisji koncentrowała się na kwestii zagrożenia radziecką interwencją, gdyż obowiązujące w roku 1981 prawo pozwalało Radzie Państwa wprowadzić stan wojenny jedynie w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa państwa. Dokumenty wojskowe, z którymi zapoznała się komisja (w tym uzyskane w Pradze dokumenty akcji „Karkonosze”), wskazywały na to, że w grudniu 1981 roku wokół granic Polski zgrupowane zostały znaczne siły zbrojne ZSRR, Czechosłowacji i NRD oraz że przygotowane były dokładne plany ich wkroczenia do Polski. W swojej znakomicie przygotowanej ekspertyzie profesor Krystyna Kersten doszła do wniosku, że nie można ani przyjąć, ani wykluczyć hipotezy, że do interwencji przeciwko Polsce by doszło. Ponieważ zaś wątpliwości muszą być interpretowane na korzyść obwinionego (według rzymskiej zasady *in dubio pro reo*), komisja większością głosów uchwaliła (w lutym 1996 r.) wniosek o umorzenie postępowania w stosunku do byłego prezydenta i wszystkich innych obwinionych. Wniosek ten został przyjęty przez Sejm w głosowaniu przeprowadzonym 23 października 1996 r. Głosowano indywidualnie w sprawie każdej z obwinionych osób. W głosowaniu dotyczącym prezydenta Jaruzelskiego za postawieniem w stan oskarżenia padło 146 głosów, przeciw – 211, a 60 posłów wstrzymało się od głosu. Sejm przyjął tym samym linię obrony opartą na tym, że w grudniu 1981 roku istniało realne zagrożenie interwencją zbrojną ZSRR i jego sojuszników. Podobne stanowisko zajmują między innymi piszący o tej sprawie autorzy zagraniczni – amerykańska dziennikarka Tina Rosenberg (Rosenberg 1997) i austriacki politolog Anton Pelinka (Pelinka 1999). Choć sprawa ta nadal należy do szczególnie kontrowersyjnych rozdziałów najnowszej historii Polski, uważam, że prowadzone przez Sejm postępowanie w tej sprawie odegrało istotną rolę w wyjaśnieniu tej kwestii.

Druga sprawa, w której obwinionym był prezydent Jaruzelski (a także były minister spraw wewnętrznych generał Czesław Kiszczak) dotyczyła zniszczenia – na polecenie prezydenta Jaruzelskiego – materiałów dawnego Biura Politycznego KC PZPR, które to materiały wniosek określał jako „stenogramy”. Postępowanie wszczęte zostało na wniosek Trybunału Konstytucyjnego i zakończone dopiero po wyborach 1993 roku. Badająca szczegółowo tę sprawę Komisja Odpowiedzialności Konstytucyjnej oparła wniosek o umorzenie postępowania na opinii ekspertów, którzy jednoznacznie uznali, że zniszczone materiały nie były stenogramami, lecz jedynie spisanyymi z taśm zapisami dyskusji, a jako takie nie podlegały ustawowej ochronie.

W obu sprawach dotyczących byłego prezydenta Jaruzelskiego bardzo wyraźny był wpływ polityki. Posłowie – z nielicznymi wyjątkami – kierowali się



sympatiami politycznymi, co zapewne jest do pewnego stopnia nieuchronne, stanowi jednak istotną wadę przyjętego trybu odpowiedzialności konstytucyjnej. Nie da się tego uniknąć, ale ważnym warunkiem właściwego funkcjonowania tej instytucji jest budowanie kultury polityczno-prawnej nakazującej odróżniać prawdę materialną od oceny politycznej.

W latach następnych w stosunku do żadnego prezydenta RP nie formułowano wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Konstytucja 1997 roku precyzyjnie określiła obowiązujące w tej dziedzinie zasady. Artykuł 145 tej konstytucji stanowi, że prezydent RP odpowiada „za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa” przed Trybunałem Stanu, a do pociągnięcia go do odpowiedzialności wymagana jest uchwała Zgromadzenia Narodowego podjęta większością co najmniej dwóch trzecich ustawowej liczby posłów i senatorów. Wymieniony artykuł stanowi też, że z dniem podjęcia przez Zgromadzenie Narodowe uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia sprawowanie przez niego urzędu ulega zawieszeniu. Jest to jedna z bardziej istotnych różnic występujących między polską koncepcją odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta a amerykańską koncepcją *impeachmentu*.

W ostatnich latach sprawa odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta RP wraca w dyskusjach publicznych w kontekście niektórych kontrowersyjnych decyzji prezydenta Andrzeja Dudy. Sam fakt politycznego zaangażowania prezydenta po stronie obozu politycznego, który wysunął go na to stanowisko, nie jest – i być nie powinien – podstawą formułowania wobec niego oskarżeń. Choć kolejni prezydenci deklarują wolę bycia „prezydentem wszystkich Polaków”, faktem pozostaje, że sprawowana przez nich funkcja ma charakter polityczny i że na sposób jej sprawowania mają istotny wpływ poglądy polityczne prezydenta oraz polityczne interesy obozu, który zapewnił mu zwycięstwo w wyborach. Oczekiwanie apolityczności prezydenta jest więc całkowicie bezpodstawne.

Inną natomiast sprawą jest to, czy prezydent chce i potrafi wychodzić poza ramy własnego obozu politycznego, budować wokół siebie szersze porozumienie polityczne. Wśród prezydentów III RP najbardziej skuteczny w tym zakresie był Aleksander Kwaśniewski – jedyny prezydent, który reelekcję uzyskał już w pierwszej turze, co niemal nigdy nie ma miejsca w państwach demokratycznych o podobnym do polskiego trybie wyboru głowy państwa. We Francji – państwie, które jest prawzorem dla takiego jak obowiązujący w Polsce trybu wyboru prezydenta – żaden z dotychczasowych prezydentów nie uzyskał mandatu już w pierwszej turze głosowania, nawet twórca tego systemu Charles de Gaulle.

Obie kadencje prezydenta Andrzeja Dudy wyraźnie różnią się pod tym względem od prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego. Prezydent Duda nie ma szczególnych sukcesów w rozszerzaniu kręgu zwolenników, o czym wy-

rażnie świadczy niewielka przewaga głosów uzyskanych przez niego w drugiej turze wyborów 2020 roku, które dały mu drugą kadencję (51.03%). Przez całą pierwszą kadencję i ponad połowę drugiej prezydent Duda miał do czynienia z rządem i większością sejmową z tego samego co on obozu politycznego. W tak komfortowej sytuacji był jedynie prezydent Bronisław Komorowski, który jednak sprawował urząd tylko przez jedną kadencję. Prezydenci Aleksander Kwaśniewski i Lech Kaczyński współrządzili z gabinetami opartymi na większości sejmowej o innym niż ich kolorycie politycznym – pierwszy przez cztery lata (1997–2001), drugi przez trzy (2007–2010). W obu okresach takiego współrządzenia (*cohabitation* – by użyć francuskiego określenia) dochodziło do spięć, ale nie było frontalnego starcia między prezydentem i rządem. Po wyborach 15 października 2023 roku prezydent Duda stanął przed nowym dla niego wyzwaniem. Pierwsze pół roku obecnej *cohabitation* obfitowało w liczne i bardzo ostre konflikty między prezydentem i rządem, zwłaszcza na tle obsady tych stanowisk, które wymagają akceptacji głowy państwa (w tym stanowisk ambasadorów). W kilku wypadkach prezydent skorzystał z przyśługującego mu prawa weta ustawodawczego, w czym jednak nie odbiegał szczególnie od poprzedników.

Istotnym problemem stała się natomiast sprawa tych decyzji prezydenta, w stosunku do których zachodzi podejrzenie popełnienia deliktu konstytucyjnego. Najbardziej obciążająca prezydenta wydaje się jego odmowa przyjęcia ślubowania od trzech prawidłowo wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego, a następnie przyjęcie ślubowania od trzech innych osób wybranych przez Sejm na ich miejsce. Miało to miejsce w pierwszych miesiącach urzędowania i w pewien sposób zabarwiło wizerunek nowego prezydenta. Konstytucja RP nie określa wprawdzie terminu, w jakim prezydent ma obowiązek przyjąć ślubowanie od wybranych przez Sejm sędziów Trybunału Konstytucyjnego, ale z pewnością niezgodna z Konstytucją jest wieloletnia odmowa, a tym bardziej przyjęcie ślubowania od osób powołanych niezgodnie z prawem. Ówczesna opozycja wielokrotnie protestowała przeciw postępowaniu prezydenta w tej sprawie, lecz nie złożyła wniosku o pociągnięcie go do odpowiedzialności konstytucyjnej. Nie miała wprawdzie wystarczającej liczby posłów i senatorów, by uzyskać wymaganą do uchwalenia wniosku większość dwóch trzecich, ale miała jednak wystarczającą liczbę posłów i senatorów, by złożyć wniosek wstępny. Złożenie takiego wniosku skutkowałoby podjęciem przez Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej czynności wyjaśniających kwestię ewentualnej odpowiedzialności prezydenta – co mogłoby mieć wpływ na jego postępowanie w ostatnim roku urzędowania.

W czasie rządów Zjednoczonej Prawicy prezydent Duda podpisywał kolejne ustawy zmieniające polski system prawny (jak ustawa o składzie Krajowej Rady Sądownictwa) w kierunku autorytarnym. Proces deformowania syste-

mu politycznego nie został doprowadzony do końca, czego konsekwencją było to, że po dwóch pełnych kadencjach Zjednoczona Prawica przegrała wybory i utraciła władzę, ale ta połowiczność autorytaryzmu polskiego nie da się wyjaśnić hamującym wpływem prezydenta. Z tej bowiem strony rząd i większość sejmowa mogły liczyć na pełną współpracę.

Trudne do rozstrzygnięcia pozostaje pytanie, czy akceptując i wspierając częściowe deformowanie systemu w kierunku autorytarnym, prezydent popełniał delikt konstytucyjny. Posłowie i senatorowie nie podlegają odpowiedzialności konstytucyjnej. Niezależnie więc od prawnej oceny uchwalonych przez nich ustaw nie mogą z tego tytułu być oskarżeni i sądzeni. Czy dotyczy to także prezydenta, którego podpis jest konieczny, by ustawa weszła w życie? We wcześniejszej historii polskiej prezydentury trudno znaleźć podobne sytuacje. To, czy prezydent Andrzej Duda zostanie poddany procedurze odpowiedzialności konstytucyjnej, może mieć istotne znaczenie dla sposobu, w jaki jego następcy sprawować będą najwyższy urząd w państwie. Odpowiedzialność konstytucyjna ma na celu przede wszystkim prewencję ogólną: zapobieganie łamaniu konstytucji przez przyszłych prezydentów i innych wysokich funkcjonariuszy państwa. By tę funkcję dobrze spełniała, należy ją stosować rozważnie i z umiarem. Musi być wszakże stosowana zawsze wtedy, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia deliktu konstytucyjnego.

### **Abstrakt**

Odpowiedzialność konstytucyjna stanowi szczególny rodzaj odpowiedzialności, odrębny od odpowiedzialności politycznej i od odpowiedzialności karnej. Jej uzasadnieniem jest istnienie napięcia między zasadą demokratycznej większości i zasadą rządów prawa. W Polsce dwukrotnie w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej rozpatrywane były zarzuty wobec byłego prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego – w obu wypadkach uznanego za niewinnego. Otwarta pozostaje kwestia ewentualnej odpowiedzialności prezydenta Andrzeja Dudy, gdyż niektóre jego decyzje noszą znamiona deliktu konstytucyjnego.

**Słowa kluczowe:** delikt konstytucyjny, demokracja, odpowiedzialność konstytucyjna, prezydent, rządy prawa.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

Karaś Anna (1993), *Sąd nad autorami stanu wojennego*, Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”.

Manin Bernard, Przeworski Adam, Stokes Susan C., eds. (1999), *Democracy, Accountability, and Representation [Introduction]*, Cambridge: Cambridge University Press.

Maravall Jose Maria i Przeworski Adam, red. (2010), *Demokracja i rządy prawa*, Warszawa, Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Pelinka Anton (1999), *Politics of the Lesser Evil: Leadership, Democracy & Jaruzelski's Poland*, New Brunswick-London: Transaction Publishers.

Pietrzak Michał (1992), *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Rosenberg Tina (1997), *Kraje, w których straszy. Europa Środkowa w obliczu upiorów komunizmu*, Poznań: Dom Wydawniczy Rebis.

Wiatr Jerzy J. (1993), „Krótki” Sejm, Warszawa: Polska Oficyna Wydawnicza „BGW” [rozdział: Przesionek Trybunału Stanu].

Wiatr Jerzy J. (1996a), *Constitutional Accountability in Poland After 1989*, „Easy European Constitutional Review” (Chicago), 5, 1.

Wiatr Jerzy J. et al. (1996b), *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa: Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin Profesora Henryka Groszyka [Odpowiedzialność konstytucyjna w polskiej teorii i praktyce 1990–1996]*, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Wiatr Jerzy J. et al. (2010), *Prawo–władza–społeczeństwo–polityka: Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Pałeckiego [Prawo i polityka: z dziejów odpowiedzialności konstytucyjnej w III Rzeczypospolitej]*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.



Elżbieta H. Morawska\*

## Refugee Resettlement Capacity of the EU Member States: past experiences and new challenges

### [Podejście państw członkowskich UE do przesiedlania uchodźców: zdobyte doświadczenia i nowe wyzwania]

#### Abstrakt

W lipcu 2016 r. Komisja Europejska, powołując się na dotychczasowe doświadczenia w zakresie przesiedleń uchodźców, przedstawiła wniosek ustawodawczy mający na celu stworzenie ram polityki UE w zakresie przesiedleń oraz zbudowanie wspólnego i bardziej skoordynowanego podejścia do dania osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej możliwości bezpiecznego i legalnego przybycia do UE. W związku z tym powstało pytanie, czy rzeczywiście unijne inicjatywy przesiedleńcze z lat poprzedzających wnioski, a więc z lat 2003–2016, pozwoliły na zdobycie odpowiedniego doświadczenia i zarazem potwierdziły potrzebę zbudowania przez UE stałego mechanizmu przesiedleń uchodźców. Dokonana w artykule analiza obejmuje: unijne regionalne programy ochrony z 2005 r., doraźne programy przesiedleń uchodźców, ze szczególnym uwzględnieniem programów Irakijczyków w 2007 r.; ogólnoeuropejski program przesiedleń z 2009 r., programy rozbudowy i ochrony regionów z 2013 r.; pierwszy pilotażowy ogólnounijny program przesiedleń z 2015 r., wspólny program działań z Valletty i wreszcie program przesiedleń w ramach EU–Turkey deal z 2016 roku. Celem artykułu jest również ustalenie, czy inicjatywy przesiedleńcze UE z lat 2003–2016 realizowały dwie zasadnicze funkcje przesiedleń, a więc czy można je uznać za instrument ochrony uchodźców, których prawa podstawowe są zagrożone w kraju azylu, oraz czy miały na celu zapewnienie tym uchodźcom trwałego rozwiązania ich sytuacji. Aby osiągnąć cele badawcze, zastosowano metodę historycznoprawną. Umożliwi ona ukazanie podejścia państw członkowskich i samej UE do przesiedleń z perspektywy procesu historycznego i w konsekwencji pozwoli na wyodrębnienie lub skonkretyzowanie poszczególnych elementów tego podejścia i jego czasowych uwarunkowań.

**Słowa kluczowe:** uchodźcy, przesiedlenia, ochrona międzynarodowa, UNHCR, unijne programy przesiedleń.

\* **Elżbieta H. Morawska** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, WPIA, Instytut Nauk Prawnych; ORCID 0000-0001-7299-0320; e.morawska@uksw.edu.pl / PhD, Associate Professor, Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Faculty of Law and Administration, Institute of Legal Sciences.

---

## Introduction

---

According to the United Nations High Commissioner (UNHCR)<sup>1</sup>, resettlement is an invaluable protection tool for refugees whose lives, liberty, safety, health, or fundamental human rights are at risk in their country of first asylum (refugee).

Despite the efforts of the UNHCR, the need for them has become a persistent global phenomenon. A worrying element of this phenomenon is the growing gap between resettlement needs and available places. On average, less than 1% of the global refugee population benefits from resettlement. In this context, it is worth noting that international refugee law does not obligate states to resettle refugees and cooperate with UNHCR.<sup>2</sup> Nor does European Union (EU) law do so; hence, the resettlement initiatives were voluntary. However, in the face of the migration crisis (2014–2016), the European Commission (EC, Commission) attempted to establish a permanent resettlement mechanism. Its premises were published in 2016 in the Commission's proposal for a Regulation establishing an EU Resettlement Framework.<sup>3</sup>

In assessing the proposed solutions, it should be borne in mind that the refugee resettlement mechanism has an established position in the international refugee protection system. Resettlement is

a tool of protection and solutions for refugees, [as well as] a measurable mechanism for burden and responsibility sharing and evidence of solidarity, enabling states to assist each other in sharing burdens and reducing the impact of large refugee influxes on host countries.<sup>4</sup>

Resettlement is thus understood as a permanent or durable solution to the refugee situation. In the classic view, resettled refugees are granted permanent residence with the possibility of acquiring citizenship. It should be added that under international refugee law, the term 'refugee' can be understood in two ways. In the first instance, it may refer to a refugee within the meaning of the Geneva Convention Relating to the Status of Refugees (1951 KG)<sup>5</sup> and its New York Protocol Relating to the Status of Refugees. The

---

<sup>1</sup> The Office of the High Commissioner for Refugees was created by resolution 428 (V) of the United Nations General Assembly on 14.12.1950 and became operational on 1.01.1951. See also A. Betts, G. Loescher, J. Milner, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): the Politics and Practice of Refugee Protection*, New York 2012, particularly chapter IV.

<sup>2</sup> N. Hashimoto, *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum* 2018, „Refugee Survey Quarterly”, 2018, 37, p. 162; N. Feith Tan, *The End of Protection: The Danish „Paradigm Shift” and the Law of Cessation*, „Nordic Journal of International Law” 2021, 90, p. 80.

<sup>3</sup> The proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, COM\_COM(2016)046818/07/2016.

<sup>4</sup> The report of UNHCR, Part II „Global compact on refugees”, General Assembly, A/73/12 (Part II), 2018, para 3.2, point 90.

<sup>5</sup> The Convention relating to the Status of Refugees, Geneva, 28.07.1951, UNTS, vol. 189, p. 137.



second understanding of the ‘refugee’ derives from the UNHCR mandate. Its scope is broader, including persons who meet the eligibility criteria under the 1951 KG and persons designated by subsequent UN General Assembly and Economic and Social Council (ECOSOC) resolutions.<sup>6</sup>

---

## The Refugee Resettlement Programme from the Perspective of the Common European Asylum System

---

Although the EU has recognised UNHCR initiatives in resettlement<sup>7</sup>, the involvement of the EU and its Member States in refugee resettlement has been relatively low<sup>8</sup>, and was not addressed at all in the early stages of developing a common asylum and immigration policy. Launched in 1999, through the Tampere Summit Conclusions<sup>9</sup>, the process of harmonising minimum standards under the Common European Asylum System (CEAS) did not include the resettlement of refugees in the EU, and it is consequently a mistake to see it as an original element of the CEAS.<sup>10</sup> Resettlement was never the subject of harmonisation because the EU Treaties did not reference resettlement. Thus, resettlement was seen as an entirely voluntary effort on the part of the Member States, and the role of the EU institutions was only to encourage them to do so. Moreover, it was established that no CEAS legal instruments covered refugees who resettled in EU Member States.<sup>11</sup>

They were acting in this spirit in 2003. The Commission reported that research was being carried out on ‘ways to increase the number of persons in need of international protection in the EU, namely through the establishment of ‘Protected Entry Procedures (PEPs) and Resettlement Schemes’ and conse-

---

<sup>6</sup> Similarly, broad refugee definitions are in regional refugee regulations in Africa and Latin America. See respectively, M. Sharpe, *The Regional Law of Refugee Protection in Africa*, Oxford 2018; J. H. Fischel de Andrade, *Regional Refugee Regimes: Latin America in the Oxford Handbook of International Refugee Law* Cathryn Costello (ed.) et al., Oxford 2021, pp. 315–333.

<sup>7</sup> In this context, see the European Parliament Resolution No 2018/2642(RSP) on progress towards the UN global agreements on safe, orderly and legal migration and refugees, 18.04.2018.

<sup>8</sup> D. Perrin, F. McNamara, *Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*, „Know Reset Research Report RR 2013/03. Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute” 2013, p. 10; see also A. Niederberger, M. Göbel, *Cosmopolitan Norms and European Values Ethical Perspectives on Europe’s Refugee Policy*, Routledge 2023, see in particular part I, *The European “Refugee Crisis” – A Crisis of What?*, p. 22 et seq.

<sup>9</sup> The Presidency Conclusions, Tampere EC, 15–16 October 1999.

<sup>10</sup> The Council Directive No 2003/9/EC Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers; Council Directive 2004/83/EC Laying Down Minimum Standards for the Qualification and Status of non-EU Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection; Council Directive on Minimum No 2005/85/EC Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status; Regulation No 343/2003 of Establishing the Criteria and Mechanisms for Determining the Member State Responsible for Examining an Asylum Application Lodged in One of the Member States by a Third-Country National.

<sup>11</sup> The Stockholm Programme, *An open and secure Europe serving the citizens*, OJC 115, 4 May 2010.

quently requested the best use of the results of this research.<sup>12</sup> Resettlement was included in this research. It was defined as ensuring a more orderly and better-managed arrival of persons needing international protection in the EU from their region of origin.<sup>13</sup> The Commission linked resettlement with ‘orderly arrival’<sup>14</sup>, indicating the need to develop an EU-wide resettlement Scheme. This programme was to be integrated into the CEAS and implemented at Member State and EU levels. However, according to the Commission, many factors favour the entire resettlement process exclusively at the EU level. Still, there was no political will for such a solution among Member States.<sup>15</sup>

---

## **EU Regional Protection Programmes (2005)**

---

In the context of the Commission’s 2016 proposal, it is important to see the need to increase the protective potential of the three durable solutions and to address the resettlement programme in more detail from the perspective of a durable solution.<sup>16</sup> In this regard, two proposals should be noted. The first was the creation of the already mentioned PEPs, which, together with the resettlement programme, would protect more refugees and guarantee a more orderly and better-managed entry into the EU.<sup>17</sup> The second proposal was for EU Regional Protection Programmes (RPPs). These were to be implemented to increase the capacity of selected regions to protect durable solutions, namely voluntary repatriation, local integration and resettlement, if the first two durable solutions were not feasible.<sup>18</sup>

The modalities for the establishment and operation of RPPs were set out by the Commission in 2005, indicating that resettlement should be a central

---

<sup>12</sup> The communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Towards more accessible, equitable and managed asylum systems*, COM(2003)315 final, Brussels 3.06.2003. The EC also referred to this issue in its Communication of 26.03.2003, *Communication on the common asylum policy and the agenda for protection*, COM(2003)152 final, 26.03.2003. Accordingly, the EC stated that both communications should be considered when analysing the selected issues.

<sup>13</sup> The Communication from the Commission, COM(2003) 315 final, para 13.

<sup>14</sup> UNHCR, *A Discussion Paper Prepared by Canada, „Forum”* (2003/02) 18.06.2003; at: [www.unhcr.org/convention-plus](http://www.unhcr.org/convention-plus).

<sup>15</sup> The Communication from the Commission, COM(2003) 315 final, para 6.1.2.2.

<sup>16</sup> *Ibid.*, para 6.2.2.3.

<sup>17</sup> The notion of „protected entry procedures”, was understood as allowing a non-national to apply to a potential host state outside its territory for asylum or another form of international protection and to be granted entry in the event of a successful application, whether initial or final. See Communication from the Commission, COM(2003) 315 final, para 6.1.2.3; Communication from the Commission, COM(2004) 410 final, para 35 et seq.; and regarding „resettlement programmes”, the Commission recommended that „they should be considered as a tool to ensure more orderly and better-prepared entry into the EU of persons in need of international protection”. See Communication from the Commission, COM(2004) 410 final, para 56.

<sup>18</sup> The Commission wrote more on regional protection programmes in its 2005 Communication; see Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Regional Protection Programmes, COM(2005) 388 final Brussels, 1.09.2005.

component of assistance to these areas.<sup>19</sup> The Commission has developed these programmes in cooperation with Member States, UNHCR and selected countries of origin, transit and first asylum. The first RPP included the countries of the African Great Lakes Region (Tanzania) countries of origin, and the second RPP included the newly independent European countries, mainly Belarus, the Republic of Moldova and Ukraine as transit countries.

---

### **Ad hoc Refugee Resettlement Programmes: the resettlement of Iraqis (2007)**

---

To fully illustrate the conditions under which the initiatives presented were undertaken, it is necessary at least to mention the first-ever joint resettlement programme, albeit undertaken on an ad hoc basis and initially involving six and eventually 12 EU Member States.<sup>20</sup>

Member States took this initiative in response to UNHCR's call for the resettlement of 20,000 Iraqis, with both Iraqis who had left central and southern Iraq and Iraqis living in countries of first asylum, namely Syria, Jordan and Turkey, but also residing in secondary movement countries in the Middle East (Libya and Egypt) and elsewhere in the world.<sup>21</sup> Of particular importance to the effectiveness of this resettlement was UNHCR's recognition of Iraqis who had left their country and who were unable or unwilling to return as persons in need of international protection, making them 'persons of interest to UNHCR as *prima facie* refugees'.<sup>22</sup>

Member States pledged to resettle 10,000 Iraqis<sup>23</sup> However, between 2007 and 2009, they received 8,400, including 1,285 Palestinians who had lived in Iraq before 2003.<sup>24</sup> This resettlement was organised in cooperation with the 'UNHCR and other relevant organisations present in the region as a strategic means of increasing protection space in countries of first asylum'<sup>25</sup> and

---

<sup>19</sup> The Communication from the Commission, COM(2005) 388 final, para 22.

<sup>20</sup> Six Member States initially participated in the programme. Participating Member States received financial support for their resettlement contribution through the then European Refugee Fund (now the Asylum Migration and Integration Fund), although country reports indicated that most funded their resettlement contribution from national resources, UNHCR's.

<sup>21</sup> UNHCR, *Resettlement of Iraqi Refugees*, 12.03.2007; at: [www.refworld.org/docid/45fab0242.html](http://www.refworld.org/docid/45fab0242.html).

<sup>22</sup> It refers to „persons of concern to UNHCR as *prima facie* refugees”. See UNHCR, *Return Advisory and Position on International Protection Needs of Iraqis Outside Iraq*, 18.12.2006, at: [www.refworld.org/pdfid/45fab0242.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/45fab0242.pdf) [accessed: 19.01.2024]. See also A. Garnier, L. Lyra Jubilut, K. B. Sandvik, *Refugee Resettlement: Power, Politics, and Humanitarian Governance*, Berghahn 2018, p. 253 et seq.

<sup>23</sup> Press Release 2908th Council Justice and Home Affairs Brussels meeting, 27 and 28.11.2008.

<sup>24</sup> S. Phillmann, A. Stiennon, *A Report on Joint Resettlement in the European Union*, ICMC and IRC, Brussels 2010, pp. 6, 12, 18.

<sup>25</sup> UNHCR, *Resettlement of Iraqi Refugees*, 12.03.2007; at: [www.refworld.org/docid/45fab0242.html](http://www.refworld.org/docid/45fab0242.html) [accessed: 19.01.2024].

demonstrating international responsibility sharing<sup>26</sup>, yet the effort lacked clear timelines, reporting mechanisms or coordination.<sup>27</sup> Moreover, while most Member States have carried out resettlement by UNHCR's resettlement and case prioritisation criteria, some have applied additional criteria of their own out of concern for the integration capacity of the resettlers.<sup>28</sup> They have done so against UNHCR recommendations and calls by international NGOs for UNHCR eligibility priorities to be paramount in resettlement efforts.<sup>29</sup> A similar call was made by the European Parliament, emphasising that resettlement should focus on the host community's integration capacity rather than resettlement applicants' attributes.<sup>30</sup>

---

### **Pan-European Resettlement Programme (2009)**

---

The commitment of Member States to the resettlement of refugees from Iraq led the Commission to propose in September 2009 the establishment of a Europe-wide resettlement programme (Joint EU Resettlement Programme).<sup>31</sup> This programme was to pursue three objectives. Firstly, it was to increase the involvement of Member States in resettlement activities. Secondly, it was to ensure orderly and safe access to protection for those in need of resettlement; and thirdly, it was to 'serve to demonstrate greater solidarity with third countries in receiving refugees'.<sup>32</sup>

---

<sup>26</sup> The Council of the EU adopted conclusions on the resettlement needs of refugees from Iraq, calling on Member States to resettle 10,000 refugees from Iraq; see Council of the European Union, Council Conclusions on the Reception of Iraqi Refugees (27-28 November 2008), (16325/1/08 REV 1 Presse 344); Council of the EU, Report on the EU Fact-finding mission to Jordan and Syria on resettlement of refugees from Iraq.

<sup>27</sup> S. Phillmann, A. Stiennon, *A Report on Joint Resettlement*, p. 16. See also D. Perrin, F. McNamara, *Refugee resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames*, Technical Report, Migration Policy Centre, KnowReset 2013/03, First Asylum Country Report; at: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/29400> [accessed: 19.05.2024].

<sup>28</sup> It was about avoiding additional refugee selection criteria during resettlement or using „other discriminatory selection criteria” such as health, age, family size, ethnicity or religion. See Phillmann, Stiennon, *A Report on Joint Resettlement in the European Union*, p. 40; UNHCR, *Frequently Asked Questions About Resettlement 2017*, p. 9; at: [www.unhcr.org/hk/wp-content/uploads/sites/13/2016/04/FAQ-about-Resettlement.pdf](http://www.unhcr.org/hk/wp-content/uploads/sites/13/2016/04/FAQ-about-Resettlement.pdf) [accessed: 19.05.2024].

<sup>29</sup> The ICMC and IRC recommended that UNHCR criteria and priority setting be paramount in future resettlement efforts. See Phillmann, Stiennon, *A Report on Joint Resettlement*, p. 41.

<sup>30</sup> The European Parliament stated that „there is no evidence that those with the most work experience and education are also the most likely to integrate”. At the same time, „there is ample evidence that refugees”, while being the most vulnerable and disadvantaged, can integrate with the right support”. See the European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration (2015/2095[INI]). See also C. Mainwaring, *At Europe's Edge: Migration and Crisis in the Mediterranean*, Oxford University Press, 2019, pp. 50-71.

<sup>31</sup> The Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the establishment of a joint EU resettlement programme (COM/2009/0447 final), Brussels, 2.09.2009.

<sup>32</sup> *Ibid.*, para 2.1.

The above objectives demonstrate some commitment on the part of the Commission, although they do not address several structural issues. Indeed, the EC has maintained the controversial purely voluntary nature of Member States' involvement in resettlement and has also consistently failed to introduce numerical resettlement quotas in the EU and to develop operational mechanisms to ensure coordination of resettlement activities in the EU.<sup>33</sup> During the legislative work, significant reservations were raised about the second objective, namely the setting of EU resettlement priorities, with the dispute between the Council, the EP, and the Commission essentially about the procedure for setting such priorities. A compromise was reached in March 2012 after more than two years of negotiations. This resulted in the adoption of new rules for the allocation of funds for Member States' resettlement activities and the setting of resettlement priorities for 2013.<sup>34</sup> In light of the new decision, the list of specific common EU resettlement priorities for 2013 included:

- ◆ Congolese refugees in the Great Lakes region (Burundi, Malawi, Rwanda, Zambia);
- ◆ Iraqi refugees in Turkey, Syria, Lebanon and Jordan;
- ◆ Afghan refugees in Turkey, Pakistan and Iran
- ◆ Somali refugees in Ethiopia.<sup>35</sup>

When analysing this list, it is worth noting the absence of refugees from regions covered by regional protection programmes. The exclusion from these resettlement priorities for 2013 is confirmed by recital 5 of the new decision, according to which the resettlement of persons from these regions was to receive additional, and therefore different, financial support.

<sup>33</sup> Resettlement was not an instrument of the CEAS. Therefore, Article 63 of the Treaty Establishing the European Community could only provide an implicit legal basis for the „Joint EU Resettlement Programme”. Also, no resettlement obligation arose from the 1951 KG and the 1967 PN. On the other hand, however, this nature of the legal basis did not prevent Member States from signing a declaration with Turkey in 2016; see also the Commission staff working document accompanying the communication of the Commission on the establishment of a joint EU resettlement programme and the proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision no 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European refugee fund for the period 2008 to 2013 as part of the general programme „Solidarity and Management of Migration Flows” and repealing Council Decision 2004/904/EC – Summary of the impact assessment {COM(2009) 447 final} {COM(2009) 456 final} {SEC(2009) 1127}.

<sup>34</sup> This required the repeal of Decision No 573/2007/; it was replaced by Decision No 281/2012/EU of the European Parliament and the Council of 29.03.2012 amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme „Solidarity and Management of Migration Flows”.

<sup>35</sup> Annex, Decision No 281/2012/EU.

---

## **Regional Expansion and Protection Programmes (2013)**

---

This exclusion was incomprehensible and, at the same time, inconsistent with the EU's actions. Indeed, in 2010, the Commission opened two new regional protection programmes: the Horn of Africa (Kenya, Yemen and Djibouti) and the eastern part of North Africa (Egypt, Libya and Tunisia). Then, in the wake of the Syrian crisis, the Commission initiated 2013 'Regional Development and Protection Programmes' (RDPPs) in the Middle East and expanded the Regional Protection Programme to include development activities. In turn, an RDPP was launched in June 2014 to support Lebanon, Jordan, and Iraq and to enhance understanding, planning, and mitigation of the reception of forcibly displaced Syrian refugees.<sup>36</sup> In principle, the MPC and the RDPP were to identify regions from which EU resettlement was to be prioritised. Therefore, the European Agenda on Migration of 2015. (Agenda), in a section entitled 'A common approach to granting protection to refugees in need of protection: resettlement', stated that 'the EU should contribute to assisting refugees in clear need of international protection'<sup>37</sup> and indicated that 'priority regions for resettlement will include North Africa, the Middle East and the Horn of Africa, focusing on countries with regional development and protection programmes'.<sup>38</sup>

---

## **Refugee Resettlement Programmes from African Priority Regions and Externalisation of Border Management (2015)**

---

A review of successive EU instruments shows they included the regions covered by the Regional Protection or Development and Protection Programmes as priority regions for resettlement. Among these instruments was the European Council of 2015 statement of its extraordinary meeting, guiding strengthening EU political cooperation at all levels '... with African partners to address the root cause of irregular migration and combat human smuggling and trafficking'.<sup>39</sup> To this end, a European Union–African Union Summit was planned. It occurred in November 2015 in Valletta, Malta (Valletta Summit on

---

<sup>36</sup> See info at: [www.eeas.europa.eu/node/7895\\_en](http://www.eeas.europa.eu/node/7895_en); see also <http://icmc.cmbox.be/page/regional-protection-programmes> [accessed: 22.01.2024].

<sup>37</sup> UNHCR, *Person in need of international protection*; [www.refworld.org/pdfid/596787734.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/596787734.pdf) [accessed: 22.01.2024].

<sup>38</sup> The Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "A European Agenda on Migration" (COM[2015]240 final), Brussels, 13.05.2015.

<sup>39</sup> Extraordinary European Council meeting (23.04.2015). Statement, Brussels 25.04.2015, EUCO 18/15.



Migration).<sup>40</sup> As part of its outcome documents, an important political declaration for the ongoing analysis was agreed upon, in the light of which states agreed to strengthen international protection and increase assistance, including humanitarian assistance, adding that this ‘protection must be granted to all who are entitled to it, by international and regional instruments, [and] access to regular protection mechanisms, such as resettlement, should be strengthened’.<sup>41</sup>

Moving from the above to concrete decisions, countries agreed on the Joint Valletta Action Plan (JVAP), which became a regional platform for cooperation on migration policy and in support of EU, African and global efforts to resettle refugees and increase legal avenues of access for those in need of protection, EU Member States reiterated a commitment to resettle 22,000 people in clear need of international protection to the EU.<sup>42</sup> In addition, they formally launched the EU Emergency Trust Fund for Africa (EUTF)<sup>43</sup>, to strengthen migration management between Europe and Africa, particularly from the North African region<sup>44</sup>, the Sahel/Chad Lake region<sup>45</sup> and the Horn of Africa region.<sup>46</sup>

It should be added to the assessment of this financial instrument that it foreshadowed the EU’s desire to link its foreign policy and partnership for development to the migration policies of African and other third-country countries of origin or transit, particularly their commitment to effectively stemming illegal migration to Europe.<sup>47</sup> A review of EU-funded projects confirms this subordination. In the literature, this process is called the ‘externalisation of Europe’s management of migration flows’ or the externalisation of border management.<sup>48</sup> These instruments are migration partnerships. They are not legally binding arrangements or agreements (they do not qualify as international agreements) with countries outside the EU. An example of such a ‘mutual partnership’ could be the EU–Turkey statement described below or readmission arrangements with African countries such as Ethiopia, Ghana, Niger or Nigeria.<sup>49</sup>

<sup>40</sup> Summit on Migration, Valletta 2015, *What is the Joint Valletta Action Plan (JVAP)?*; at: [www.jvapfollowup.org/jvap/](http://www.jvapfollowup.org/jvap/) [accessed: 22.01.2024].

<sup>41</sup> Valletta Summit, 11–12.11.2015, *Political Declaration*; at: [www.consilium.europa.eu/media/21841/political\\_decl\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf). Migration, November 2015 [accessed: 22.01.2024].

<sup>42</sup> Valletta Summit, 11–12.11.2015, *Action Plan*; at: [www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf) [accessed: 22.01.2024].

<sup>43</sup> See the Fund’s official website: [https://trust-fund-for-africa.europa.eu/index\\_en](https://trust-fund-for-africa.europa.eu/index_en) [accessed: 22.01.2024].

<sup>44</sup> The region includes Morocco, Algeria, Tunisia, Libya and Egypt.

<sup>45</sup> The region includes Burkina Faso, Cameroon, Chad, Côte d’Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria and Senegal.

<sup>46</sup> The region includes Djibouti, Eritrea, Ethiopia, Kenya, Somalia, South Sudan, Sudan, Tanzania and Uganda.

<sup>47</sup> The Commission, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM(2019) 481 final, Brussels, 16.10.2019. See also M. Pótorak *European Agenda on Migration Towards Vulnerable Persons* *European Agenda on Migration Towards Vulnerable Persons*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2021, 2, pp. 21–40.

<sup>48</sup> M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Border control strategies – determinants of change and their impact on the nature of contemporary borders*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2018, 6, 2, p. 83.

<sup>49</sup> Other agreements, including those with Tunisia (signed 16.07.2023), Egypt, and Morocco, are planned.

---

## **First EU-Wide Resettlement Programme (2015)**

---

In addition to the measures described above, the EU was forced to take additional measures in the face of increasing migratory pressure and the ineffectiveness of initiatives already taken. These stemmed from the dramatic situation in the Mediterranean Sea, where an unprecedented number of migrants died trying to reach EU shores in the first months of 2015.<sup>50</sup>

In October 2014, the Justice and Home Affairs Council (JHA) agreed on the Conclusions, establishing a Strategic Approach and Operational Priorities to Guide the EU and Member States in managing migration flows. To prevent unsafe sea crossings, the conclusions proposed voluntarily identifying a ‘credible number of resettlement places’ in cooperation with UNHCR.<sup>51</sup> The JHA stated that all Member States should contribute to this objective ‘in a fair and balanced manner’, with financial support from the EU Asylum, Migration and Integration Fund.<sup>52</sup>

A few months later, a special meeting of the European Council was held to discuss the strengthening of ‘internal solidarity and responsibility’, including establishing a ‘first voluntary pilot project on resettlement across the EU, offering places to persons eligible for protection’.<sup>53</sup> Shortly after that, in its 2015 Agenda, the Commission proposed an ‘EU-wide resettlement scheme’ (EU-wide resettlement scheme), which envisaged the resettlement over two years of 20,000 persons needing international protection and residing outside the EU.<sup>54</sup> In the Agenda (a communication), the Commission indicated that the above programme would be presented in an appropriate recommendation. This was taken up on 8 June 2015. (Recommendation 2015/914).<sup>55</sup>

The legal form of implementing the EU-wide resettlement programme may raise concerns. Firstly, a recommendation is not a legally binding instrument. Secondly, the basis for its adoption was Article 292 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), providing the Commission’s general power to issue recommendations.<sup>56</sup> Accordingly, the recommendation was not based on the provisions of Title V of Part Three of the TFEU, which was perceived as the Commission’s lack of confidence in obtaining Council approval

---

<sup>50</sup> IOM, *Mixed Migration Flows in the Mediterranean and Beyond*, 2015; Report on at: [www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/situation\\_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf](http://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf).

<sup>51</sup> *Ibid.*, point I. j, was a new financial mechanism established from 1.01.2014 to 31.12.2020.

<sup>52</sup> *Ibid.*

<sup>53</sup> The European Council Statement, Brussels, 23.04.2015, EUCO 18/15, para 3 q.

<sup>54</sup> The Commission also urged Member States to draw as fully as possible on „other legal means available to those needing protection, including private/non-governmental sponsorship and humanitarian authorisations and family reunification provisions”, *ibid.*

<sup>55</sup> The Commission Recommendation No 2015/914 of 8.06.2015 on a European resettlement scheme, OJ 2015/L 148/32.

<sup>56</sup> Treaty on the Functioning of the European Union – Consolidated text incorporating the amendments introduced by the Treaty of Lisbon, OJ 2012/C 326/47.

for such a programme, even voluntarily. This was an important point of contention. While the European Council approved the principle of resettlement and the scale of resettlement, it did not prejudice whether this would be achieved through a comprehensive EU resettlement programme, a collection of national resettlement offers, or a combination of the two mechanisms. The Commission was aware of this, which is why it pointed in its recommendation to the commitment made by the European Council in its statement of 23 April 2015<sup>57</sup> to 'establish the first voluntary pilot project on the resettlement of persons eligible for international protection throughout the Union' and to the European Parliament's demand to ensure 'safe and legal access to the EU asylum system' for persons in need of international protection.<sup>58</sup> The Commission further referred to statements in the 2015 Agenda that resettlement is a way to ensure safe passage to the EU without resorting to criminal networks of people smugglers and traffickers involved in many dangerous crossings of the Mediterranean.<sup>59</sup> A perceived 'significant imbalance' in Member States' efforts to provide resettlement at a time when the number of refugees, asylum seekers and internally displaced persons exceeded 50 million for the first time since the Second World War was also said to be in favour of undertaking this programme.<sup>60</sup>

As mentioned earlier, the Commission's recommendation concerned resettling 20,000 persons outside the EU who needed international protection at its adoption. At UNHCR's request, these persons were to be relocated to EU Member States using the distribution key attached to the recommendation. The purpose of resettlement was to protect refoulement ('return to a country where there was a risk of persecution') and to grant the host Member State rights equivalent to those enjoyed by beneficiaries of international protection. According to the Commission, the resettlement programme should cover all Member States, and the distribution of resettlers was to be done according to a key based on the following criteria:

- ◆ population size (with a weighting of 40%);
- ◆ total GDP (also with a 40% weighting);
- ◆ the average number of spontaneous asylum applications and resettled refugees per 1 million population between 2010 and 2014 (with a weighting of 10%); and
- ◆ unemployment rate (also with a weighting of 10%).

The criteria should take into account each Member State's capacity to receive refugees, its ability to adapt and integrate them, and the contribution it had made in the recent past to global resettlement efforts and the management of asylum claims. In light of comments on, for example, the EU's expansion

<sup>57</sup> This referred to paragraph 3 q of the „European Council Statement”, EUCO 18/15, Brussels, 23.04.2015.

<sup>58</sup> The European Parliament Resolution No 2015/2660(RSP), 29.04.2015, para 8 and 10.

<sup>59</sup> The Commission Recommendation No 2015/914, para 7.

<sup>60</sup> *Ibid.*, para 3 and 4.

and protection programmes for selected regions and the already ongoing civil war in Syria at the time, it is noteworthy that the regions of North Africa, the Middle East and the Horn of Africa were identified as priority regions for resettlement. UNHCR was entrusted with the task of identifying candidates for resettlement, with the final individual decision to resettle a person resting with the Member State. It was to make the appropriate decision after medical and security checks. It was also obliged to complete the formal procedures for granting international protection.

It is not without significance that Member States were to receive funding from the EU Asylum, Migration and Integration Fund in proportion to the number of resettled persons.<sup>61</sup> In addition, the European Asylum Support Office (EASO)<sup>62</sup> was to implement the programme, particularly in those Member States with little experience in resettlement, and monitor and report on its implementation across the EU. In doing so, it should be noted that the programme was to be implemented over the next two years.

Moreover, in the context of the doubts raised about the legal basis of the recommendation, the conclusions of the JHA of 20 July 2015 on resettling 20,000 persons should be noted. These conclusions agreed to share the 20,000 persons needing international protection between EU Member States and the four non-EU States that had agreed to participate (Norway, Iceland, Liechtenstein and Switzerland). However, this was not a simple consent, as it was subject to several caveats. The delegates, therefore, agreed

- ‘- resettle, by the Annex, persons in clear need of international protection within the framework of multilateral and national programmes, reflecting the specific situations of Member States, at the request of the United Nations High Commissioner for Refugees, from a third country to a Member State;
- to resettle, at the request of the United Nations High Commissioner for Refugees, from a third country to a Member State, in agreement with the latter, to protect them from refoulement and to receive and grant them residence and any other rights similar to those granted to beneficiaries of international protection or, in the case of a Member State not bound by either Directive 2011/957 or Directive 2004/838, by the Geneva Convention relating to the Status of Refugees’.<sup>63</sup>

<sup>61</sup> Article 17 of Regulation 516/2014 provides a lump sum of €6,000 or €10,000 per resettled person. Still, the Commission’s recommendation suggests that this amount will likely be adjusted to „optimise the use of financial incentives” (see recital [14] of the Commission’s recommendation).

<sup>62</sup> EASO was established under Regulation No 439/2010.

<sup>63</sup> The Conclusions adopted by the Commission on 25–26 June 2015, which, in light of the current emergency and of the EU’s commitment to reinforce solidarity and responsibility, noted the agreement of all Member States to participate, including through multilateral and national schemes in the resettling of 20 000 displaced persons in clear need of international protection, reflecting the specific situations of Member States, Doc. EUCO 22/15.

After two years (by September 2017), more than 17,000 people had been resettled, mainly from Turkey, Jordan, and Lebanon, representing more than 75% of the agreed-upon target.<sup>64</sup>

---

## **Resettlement Programme Within the Framework of the Cooperation Agreement Between Member States and the Turkish Government (2016)**

---

When assessing the effectiveness of Member States and the EU's refugee resettlement initiatives during the crisis period leading up to the Commission's 2016 proposal for a permanent European resettlement mechanism, it is important to take into account the actions taken under separate programmes targeting refugees from Syria's civil war that has gripped the country since March 2011.<sup>65</sup> As is well known, it has forced millions of Syrians to leave their homes in search of a haven. Most have taken refuge in Turkey, which has gradually become the largest host country.<sup>66</sup>

One of the first EU programmes related to the dramatic situation of Syrian refugees in Turkey was the 'EU-Turkey Joint Action Plan on Syrian Refugees' (JAP, Joint Action Plan).<sup>67</sup> It was announced on 15.10.2015, and several joint actions were envisaged to be taken and implemented urgently by the EU and Turkey.<sup>68</sup> Of these actions, the 'Statement on Cooperation between EU Member States and the Turkish Government' (EU-Turkey statement; EU-Turkey deal, 2016 statement)<sup>69</sup> should be highlighted.

At this point, it should be emphasised that this statement is not an international agreement in the sense of EU law and was drafted by the Heads of State and Government of the EU Member States and the Prime Minister of Turkey

---

<sup>64</sup> The Commission, Relocation & Resettlement: Sharing responsibility and opening legal pathways to Europe, 27 September 2017; at: [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2017-09/20170906\\_relocation\\_and\\_resettlement-sharing\\_responsibility\\_and\\_increasing\\_legal\\_pathways\\_to\\_europe\\_en.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2017-09/20170906_relocation_and_resettlement-sharing_responsibility_and_increasing_legal_pathways_to_europe_en.pdf) [accessed: 22.01.2024].

<sup>65</sup> W. Wilk, *The war in Syria and the humanitarian crisis*, „Journalists Guide”, Polish Centre for International Aid, 2016, p. 24; see also E. G. Ferris, K. Kirisci, *The Context, Causes, and Consequences of Syrian Displacement*. [in] *The Consequences of Chaos: Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect*, The Brookings Institution, 2016, chapter I, pp. 10 et seq.

<sup>66</sup> In addition, thousands of Syrians are in Turkey illegally.

<sup>67</sup> The agreement between the EU and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation (OJ 2014/L 134) had a different objective.

<sup>68</sup> In 2012, an average of 20,000 Syrian refugees arrived in Turkey every month; in 2013, the number was almost 40,000, and at the end of 2014. 55 thousand. See A. İçduygu, D. Şimşek, *Syrian refugees in Turkey: Towards integration policies*, „Turkish Policy Quarterly” 2016, 15, 3, p. 60.

<sup>69</sup> This agreement is referred to as the „EU-Turkey deal”. See C. Costello, *It need not be like this*, „Forced Migration Review” 2016, 51, p. 12 et seq.; S. Peers, *The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment*, Blog: EU Law Analysis: Expert insight into EU Law Developments (2016).

and not by the EU institutions.<sup>70</sup> As such, it was published as a press release.<sup>71</sup> As such, it did not give rise to binding obligations for any of the parties, and consequently, its violation would only have political consequences. Undoubtedly, its conclusion was forced by the growing migration crisis, which consequently led to a change in the EU's approach to relations with Turkey to a less moral and more pragmatic one, as well as a weakening of criticism of human rights violations in the country.

Two principles stand out in the 2016 statement. Firstly, the principle of readmission, i.e. the return of all irregular migrants arriving in the Greek islands from Turkey after 20.03.2016<sup>72</sup>, with the EU to cover the costs of this readmission and Turkey being granted safe third country status. Secondly, the resettlement rule, according to which 'for every Syrian returned (readmitted) to Turkey from the Greek islands, another Syrian will be resettled from Turkey to the EU'.<sup>73</sup> This principle expressed a *one-to-one* resettlement mechanism ('one-for-one' mechanism; 1:1 Scheme).<sup>74</sup> It was agreed that resettlement would take place 'taking into account UN vulnerability criteria', based on a mechanism agreed 'with the assistance of the Commission, EU agencies and other Member States, as well as UNHCR, to ensure that the principle [of resettlement] is implemented from the same day that returns begin'. It was further agreed that 'priority [for resettlement] will be given to migrants who have not previously entered or attempted to enter the EU illegally'. However, the number of admissions under this mechanism was capped at 18,000 places<sup>75</sup>, although the possibility of an additional 54,000 places was allowed.<sup>76</sup>

The implementation of the 2016 statement<sup>77</sup> would not have been possible without additional financial support from the EU for Syrian refugees and the Turkish host community. This refers to the €3 billion fund mentioned under the 'EU Facility for Refugees in Turkey' (EU Facility) for 2016–2017.<sup>78</sup> However,

<sup>70</sup> See the General Court's order of 28.02.2017, T-192/16, NF v. European Council; see also A. Kalicka-Mikołajczyk, *The concept of an international agreement in European Union law – comments on the General Court's order of 28.02.2017, T-192/16, NF v. European Council*, „European Judicial Review” 2019, p. 12.

<sup>71</sup> Statement of the EU Heads of State and Government; at: [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/EU-turkey-statement/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/EU-turkey-statement/) [accessed: 19.01.2024].

<sup>72</sup> That point of the 2016 Statement is only seemingly clear; it raises concerns about the prohibition of collective expulsion of foreigners and the principle of nonrefoulement.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> This figure resulted from the conclusions of the representatives of the governments of the EU Member States meeting in the Council of 20.07.2015, which identified 22,504 resettlement places for non-EU displaced persons in clear need of international protection.

<sup>76</sup> JHA, 20.07.2015; at: [www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/).

<sup>77</sup> In fact, the implementation of the EU–Turkey statement started on 4.04.2016. Generally, H. Apak, *A Comprehensive Analyses on the EU–Turkey Statement*, Bod Third Party Titles, 2020.

<sup>78</sup> Of this amount, €2 billion came from national contributions, i.e. from the budgets of individual EU Member States, and the remaining €1 billion from the EU budget. See European Council Press Release, „Refugee facility for Turkey: member states agree on details of financing”, 3.02.2016; [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/).



it was agreed that once this fund was ‘fully utilised and subject to the fulfilment of all obligations’, the EU would disburse a further €3 billion to Turkey.<sup>79</sup> The fund in question was an integral part of the 2016 statement.<sup>80</sup>

The declaration entered into force on 20.03.2016. The return of those who arrived in Greece after 20.03.2016 and the first resettlement of Syrian refugees from Turkey to Europe under the 1:1 mechanism began on 4.04.2016.<sup>81</sup>

It should be stressed that humanitarian organisations and the European public criticised the 2016 statement<sup>82</sup>, and its compatibility with international human rights law and CEAS instruments was considered questionable.<sup>83</sup> Unfortunately, its detailed analysis is beyond this article’s scope, although it seems necessary to at least signal the concerns, particularly those related to resettlement. It should not be overlooked as it demonstrates a ‘significant and noteworthy shift’<sup>84</sup> in the EU’s approach and shows a certain ‘paradox in the actions of the EU, which has urged neighbouring countries to apply its high asylum standards’ for several decades.<sup>85</sup>

From the perspective of European asylum law, the most important allegation relates to the violation of Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast) in considering Turkey as a first country of asylum or a safe third country.<sup>86</sup> The accuracy of this allegation is confirmed by documents of the EU institutions, including the ‘Turkey 2016 Report’ of the European Commission<sup>87</sup> or

<sup>79</sup> The EU–Turkey Statement, para 6.

<sup>80</sup> In the end, the facility’s operational budget was €6 billion and more than €5 billion was disbursed. It should be added that in 2020. The EU mobilised additional humanitarian support and allocated €3 billion for 2021–2023.

<sup>81</sup> EASO, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union, 2016*; at: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Annual-Report-2016.pdf> [accessed: 22.01.2024].

<sup>82</sup> The EU–Turkey statement had profound effects on the ground. UNHCR refused to cooperate with the 2016 statement, suspending many of its operations in Greece because they were being used as detention centres before forced returns to Turkey. This decision directly affected the protection and asylum of individuals in the EU. On the other hand, Médecins sans Frontières (MSF) announced that it would not benefit from funding from the EU or any EU Member State, further complicating the situation. See *International Activity Report, 2016*; at: [www.msf.org/international-activity-report-2016/year-review](http://www.msf.org/international-activity-report-2016/year-review).

<sup>83</sup> See, among other things, R. Mandal, *EU–Turkey Refugee Deal Is Vulnerable to Legal Challenge*; at: [www.chathamhouse.org/expert/comment/eu-turkey-refugee-deal-vulnerable-legalchallenge](http://www.chathamhouse.org/expert/comment/eu-turkey-refugee-deal-vulnerable-legalchallenge); R. Carp, *How Safe Shall Be a Third Country for Asylum-Seekers from a European Perspective? The Human Rights Implications of the EU–Turkey Deal and the Assessment of the ECHR/General Court*, „*Journal of Identity and Migration Studies*” 2018, 12, 2, p. 50.

<sup>84</sup> See Jesuit Refugee Service, *Annual Report 2016*; at: <https://jrs.net/en/news/jrs-releases-its-2016-annual-report/> [accessed: 19.01.2024].

<sup>85</sup> E. Collett, *The Paradox of the EU–Turkey Refugee Deal*, Commentaries (Migration Policy Institute, March 2016) at: [www.reliefweb.int/report/world/paradox-Eu-Turkey-refugee-deal](http://www.reliefweb.int/report/world/paradox-Eu-Turkey-refugee-deal); M. Gatti, *The EU–Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy*, Blog of the European Journal of International Law (2016); at: [ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/](http://ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/) [accessed: 22.01.2024].

<sup>86</sup> See Article 38 and subsequently Article 33(2)(c); Article 25(4)(b) and (c) of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and the Council on 26.06.2013 on Common Procedures For Granting and Withdrawing International Protection (recast), as regards the criteria for designation as a safe third country.

<sup>87</sup> The Commission Staff Working Document Turkey 2016 Report Brussels, 9.11.2016, SWD(2016) 366 final, Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council,

the European Parliament resolution of 7.06.2022 on the Commission's 2021 Report on Turkey.<sup>88</sup>

Other criticisms relate to human rights safeguards. The fact that the EU has delegated its power to control external borders to countries with a weak judicial system and non-governmental sector, underdeveloped and unprepared to deal with a humanitarian crisis, has been seen as a potentially dangerous shift that could result in human rights violations.<sup>89</sup> The lasting consequences of this shift can be seen in EU programmes, e.g. 'Better Migration Management'<sup>90</sup>, which includes 'migration partnerships' with countries such as Sudan and Eritrea, whereby these countries receive EU aid in exchange for (in effect) a reduction in refugee flows to Europe.<sup>91</sup>

Another objection is closely linked to the non-refoulement ban: both directly, as Turkey cannot be considered a safe country for refugees, and indirectly, as Turkey could return refugees to Syria and other third countries.<sup>92</sup> This allegation is all the more justified as the 2016 statement on returns/refoulement from Greece does not only cover Syrian refugees but any migrant with irregular status, regardless of where they come from or their nationality. There is no doubt that due to the Kurdish-Turkish conflict, this practice is particularly dangerous for Syrian refugees of Kurdish origin.<sup>93</sup> In addition, serious doubts are raised as to the compatibility of this statement with the European Convention on Human Rights (ECHR)<sup>94</sup> and the Charter of Fundamental Rights of the EU (CFR EU)<sup>95</sup>, which require each application for international protection to be examined individually and thus avoid collective expulsion of foreigners (Article 4 P-4 to the ECHR<sup>96</sup> /Article 19 CFR EU). The European Commission on Human Rights (ECHR) already established in 1975 that collective expulsion means 'forcing

the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions 2016 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2016) 715 final.

<sup>88</sup> The European Parliament Resolution 2021/2250(INI) on the 2021 Commission Report on Turkey, 7.06.2022, OJ 2022/C 493/01.

<sup>89</sup> A. Luedtke, *Crisis and Reality in European Immigration Policy*, „Current History”, 2015, 114, 77, p. 89.

<sup>90</sup> See information at: [https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-programmes/better-migration-management-programme\\_en](https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-programmes/better-migration-management-programme_en); CTR – Better Migration Management Programme – GIZ at: <https://eutf.akvoapp.org/dir/project/5492> [accessed: 22.01.2024]; Better Migration Management, [www.giz.de/en/worldwide/40602.html](http://www.giz.de/en/worldwide/40602.html). Annex I to the Delegation Agreement [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-descriptionof-action\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-descriptionof-action_en.pdf); V. Shah, *EU Funds for Sudan may Worsen Fate of Refugees*, *EU Observer*, 2017; at: <https://euobserver.com/migration/137489> [accessed: 22.01.2024].

<sup>91</sup> See „Better Migration Management” [www.giz.de/en/worldwide/40602.html](http://www.giz.de/en/worldwide/40602.html). Annex I to the Delegation Agreement at: [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-descriptionof-action\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bmm-descriptionof-action_en.pdf) [accessed: 22.01.2024].

<sup>92</sup> D. Afanasieva, K. Tagaris, *Migrants sent back from Greece arrive in Turkey under EU deal*, „Reuters”, April 4, 2016; at: [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-returns-idUSKCN0X107Q](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-returns-idUSKCN0X107Q) [accessed: 22.01.2024].

<sup>93</sup> The Amnesty International, *Report 2015/16 – Turkey*, 24 February 2016; at: [www.refworld.org/docid/56d05b08e.html](http://www.refworld.org/docid/56d05b08e.html) [accessed: 22.01.2024].

<sup>94</sup> The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No 005.

<sup>95</sup> The Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJ 2016/C 202.

<sup>96</sup> The Protocol No 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and the first Protocol thereto, ETS: No 046.

aliens as a group to leave the country, except when such a measure is taken after and based on a rational and objective examination of the particular case of each alien in the group'.<sup>97</sup> This requirement of a 'rational and objective examination of each case' was rightly considered unworkable given the overburdened nature of Greece's asylum system.<sup>98</sup>

---

## Concluding Remarks

---

The analysis conducted in the article covered the leading resettlement programmes organised by Member States or the EU. The critical evaluation of these programmes was based on the search for answers to several key research questions, crucial for understanding the current state of refugee resettlement. The first question, which focuses on the factors that prompted the EU and individual Member States to launch resettlement programmes in the first decades of the 21st century, is key to examining their actual impact on redefining the existing EU approach to global resettlement and strengthening cooperation with UNHCR. Equally important is the second question, which focused on the recognition by EU Member States of the need for a permanent refugee resettlement mechanism. In the context of this second question, it was important to demonstrate the extent to which Member States had taken into account the two functions of resettlement in the design of these resettlement programmes, namely as a tool to address the specific needs of refugees whose fundamental rights are at risk in the country of asylum, and as a tool to provide refugees with a durable solution to their complex situation.

The research described above was primarily based on formal and dogmatic analysis of legally binding and informal documents. It can be emphasised that the latter played an important role in achieving the research objectives. However, an assessment of the European refugee resettlement experience under EU and intergovernmental initiatives would not be complete without an analysis of the literature on the subject and selected decisions of international courts. The research conducted showed that legal doctrine is critical of resettlement programmes organised by Member States or the EU. This criticism resonates with the position of international non-governmental organisations (NGOs) that, in cooperation with UNHCR, seek to increase the involvement of the EU and Member States in resettlement programmes.

In conclusion, a few general observations can be made that fit the research problem adopted. It is clear from the analysis that resettlement needs have increased dramatically over the last decade and that EU resettlement pro-

---

<sup>97</sup> The case of *Becker v. Denmark*, no 7011/75, EComPC decision of 3.10.1975.

<sup>98</sup> In this context, see the case of *M.S.S. v. Belgium and Greece*, No 30696/09, ECHR (GC) judgment of 21.01.2011.

grammes have unfortunately not changed this. Resettlement needs reached unprecedented levels in 2023. Unfortunately, only 39,266 refugees were resettled in 2021, representing only 2.7 per cent of needs. Only three EU Member States (Germany (5), France (17) and Sweden (26)) were in the top 30 refugee hosting countries, and only Germany was in the top 10. Of course, we cannot expect European countries to take in all refugees or displaced persons. But there is certainly a need for member states to show more commitment and take more consistent action. Considering that low- and middle-income countries host 83% of refugees worldwide, and 27% by countries producing less than 1.3% of global GDP, it is clear that the commitment of European countries and the EU is disproportionate to the needs, and at the same time to their actual capacities. In this context, it can be reiterated that in 2022, despite pledging to host more than 20,000 refugees (in addition to hosting 40,000 at-risk Afghans in 2021–2022) through this route, member states collectively resettled 16,695 refugees, representing only 1.1% of global needs. This means an average of only 618 newly resettled refugees per Member State.

According to UNHCR, only 11 EU Member States resettled refugees last year. However, three quarters of these people arrived in just three countries – Germany (28.2%), Sweden (26.7%) and France (18.5%). This apparent divergence in resettlement efforts between EU Member States points to the need for a more balanced and coordinated approach. Sweden, on the other hand, resettles only 0.43 refugees per 1,000 inhabitants per year, based on data from the last five years. Finland resettles 0.15 refugees per 1,000 people, while France and Germany resettle less than 0.05 refugees per 1,000 people per year. Most EU Member States, including Austria, Bulgaria, Croatia, Luxembourg, Greece, Poland and Portugal, have not resettled a single refugee. This discrepancy further highlights the need for a more equitable and collective response to the global resettlement problem.

The above experience with resettlement programmes in the last two decades of the 21st century shows that it will be extremely difficult to create an EU resettlement policy framework and enable a collective and more coordinated approach to the safe and legal arrival in the EU of persons in need of protection.

### **Abstract**

In July 2016. The European Commission, citing experience with refugee resettlement, proposed a legislative proposal to create an EU resettlement policy framework and build a common and more coordinated approach to allowing those needing international protection to come to the EU safely and legally. This raised the question of whether, indeed, the EU resettlement initiatives of the years preceding the proposal, i.e. from 2003 to 2016, had allowed for relevant experience and, at the same time, confirmed the need for the EU

to build a permanent refugee resettlement mechanism. Accordingly, the analysis in the article covers the EU Regional Protection Programmes of 2005, the *ad hoc* refugee resettlement programmes, with a special focus on the Iraqi programmes in 2007; the EU-wide resettlement programme of 2009, the extension and protection programmes of 2013; the first pilot EU-wide resettlement programme of 2015, the Valletta Joint Action Programme and finally the EU–Turkey Deal resettlement programme of 2016. The aim of the article is also to determine whether the EU resettlement initiatives from 2003 to 2016 fulfilled the two essential functions of resettlement, i.e. whether they can be considered as an instrument for the protection of refugees whose fundamental rights are at risk in the country of asylum, and whether they aimed to provide these refugees with a durable solution to their situation. A historical-legal method was used to achieve the research objectives. It will enable the approach of the Member States and the EU to resettlement to be shown from the perspective of a historical process. It will consequently allow the different elements of this approach to be isolated or concretised and its temporal determinants to be revealed.

**Keywords:** refugees, resettlement, international protection, UNHCR, EU resettlement programmes.

---

## BIBLIOGRAPHY

---

### Books and online publications

Afanasieva D., Tagaris K., Migrants sent back from Greece arrive in Turkey under EU deal, „Reuters”, 2016, April 4, [www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-returns-idUSKCN0X107Q](http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-greece-returns-idUSKCN0X107Q) [accessed: 22.01.2024].

Apak H., A Comprehensive Analyses on the Eu–Turkey Statement, Bod Third Party Titles 2020.

Betts A., Loescher G., Milner J. (eds.), The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): the Politics and Practice of Refugee Protection, Routledge 2012.

Collett E., The Paradox of the EU–Turkey Refugee Deal, Commentaries, Migration Policy Institute, March 2016, [www.reliefweb.int/report/world/paradox-Eu-Turkey-refugee-deal](http://www.reliefweb.int/report/world/paradox-Eu-Turkey-refugee-deal).

Ferris E. G., Kirisci K., The Consequences of Chaos: Syria’s Humanitarian Crisis and the Failure to Protect, The Brookings Institution 2016.

Fischel de Andrade J. H., Regional Refugee Regimes: Latin America in the Oxford Handbook of International Refugee, Law Cathryn Costello (ed.) *et al.*, Oxford 2021.

Garnier A., Jubilit L. Lyra, Sandvik K. B., Refugee Resettlement: Power, Politics, and Humanitarian Governance, Berghahn 2018.

Gatti M., The EU–Turkey Statement: A Treaty That Violates Democracy, Blog of the European Journal of International Law (2016); [ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/](http://ejiltalk.org/the-eu-turkey-statement-a-treaty-that-violates-democracy-part-1-of-2/) [accessed: 22.01.2024].

Niederberger A., Göbel M, *Cosmopolitan Norms and European Values Ethical Perspectives on Europe's Refugee Policy*, Routledge 2023.

Perrin D., McNamara F., *Refugee Resettlement in the EU: between shared standards and diversity in legal and policy frames*, „Research Report KNOW RESET RR 2013/03, Building Knowledge for a Concerted and Sustainable Approach to Refugee Resettlement in the EU and its Member States”, [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29400/Know-Reset\\_RR-2013\\_03.pdf](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29400/Know-Reset_RR-2013_03.pdf).

Mandal R., *EU–Turkey Refugee Deal Is Vulnerable to Legal Challenge*, Chatham House 2016, March 23, ESO, [www.chathamhouse.org/expert/comment/eu-turkey-refugee-deal-vulnerable-legalchallenge](http://www.chathamhouse.org/expert/comment/eu-turkey-refugee-deal-vulnerable-legalchallenge).

Peers S., *The final EU–Turkey refugee deal: a legal assessment*, EU Law Analysis 2016, March 18, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>.

Phillmann S., Stiennon A., *A Report on Joint Resettlement in the European Union*, ICMC and IRC, Brussels 2010, <https://www.refworld.org/pdfid/4c971b8d2.pdf>.

Sharpe M., *The Regional Law of Refugee Protection in Africa*, Oxford 2018.

## Articles

Carp R., *How Safe Shall Be a Third Country for Asylum-Seekers from a European Perspective? The Human Rights Implications of the EU–Turkey Deal and the Assessment of the ECHR/General Court*, „Journal of Identity and Migration Studies” 2018, 12.

Costello C., *It need not be like this*, „Forced Migration Review” 2016, 51.

Feith Tan N., *The End of Protection: „The Danish „Paradigm Shift” and the Law of Cessation”*, „Nordic Journal of International Law” 2021, 90.

Hashimoto N., *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum* 2018, Refugee „Survey Quarterly” 2018, 37.

İçduygu A., Şimşek D., *Syrian refugees in Turkey: Towards integration policies*, „Turkish Policy Quarterly” 2016, 15.

Kalicka-Mikołajczyk A., *The concept of international agreement in European Union law – comments on the General Court's order of 28.02.2017, T-192/16, NF v. European Council*, „European Judicial Review” 2019, 12.

Luedtke A., *Crisis and Reality in European Immigration Policy*, „Current History” 2015, 114.

Półtorak M., *European Agenda on Migration Towards Vulnerable Persons European Agenda on Migration Towards Vulnerable Persons*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2021, 2.

Trojanowska-Strzęboszewska M., *Border control strategies – determinants of change and their impact on the nature of contemporary borders*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2018, 6.

Wilk W., *The war in Syria and the humanitarian crisis*, „Journalists Guide” (Polish Centre for International Aid) 2016, 24.





Katarzyna Jurewicz-Bakun\*

## Legal Aspects of Border Protection of the Republic of Poland: selected issues

### [Prawne aspekty ochrony granic Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia]

#### Abstrakt

Ochrona granic jest kluczowym elementem każdego państwa, wpływając na jego suwerenność, bezpieczeństwo oraz stabilność. W wielu konstytucjach na świecie znajdują się precyzyjne zapisy dotyczące ochrony granic, określające zasady i prawa związane z kontrolą terytorium. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej normuje podstawowe cele państwa, jakimi są strzeżenie niepodległości i nienaruszalności terytorium, zapewnienie wolności oraz praw człowieka i obywatela. Celem artykułu jest analiza problemu ochrony granicy państwowej RP wobec współczesnych zagrożeń w bezpieczeństwie i obronności kraju.

**Słowa kluczowe:** ochrona granic, bezpieczeństwo, państwo.

## Introduction

Security is the primary and existential need of every human being and comes second (after biological needs) in the hierarchy of Abraham Maslow's basic needs.<sup>1</sup> Such hierarchy refers to the priority of meeting specific needs. This means that to meet higher-level needs, lower-level needs must first be met. According to Maslow, the lack of a sense of security causes stagnation or even, in extreme cases, regression and, consequently, a return to the lower-level needs of the individual.<sup>2</sup> Failure to meet the need for security "causes damage to an individual or a human group, destabilising its identity and functioning. They then tend to change the existing state of affairs, resist adverse

\* **Katarzyna Jurewicz-Bakun** – doktor nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Akademii Łomżyńskiej, mediatorka; ORCID 0000-0001-8565-9450; kjurewicz@al.edu.pl / PhD, Assistant Professor, Faculty of Law and Administration, University of Lomza, mediator.

<sup>1</sup> A. Maslow, *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006, p. 66.

<sup>2</sup> A. Maslow, *Motywacja...*, p. 83.

changes and apply protective measures that can restore their sense of security. Trends of this kind prove that security is not only a specific state of affairs but also a continuous social process in which operating entities try to improve the mechanisms that provide them a sense of security.”<sup>3</sup>

J. Karp defines *state security* as: “A state in which there are no threats to the state’s existence and its democratic system. State security includes, in its scope, directives to take care of its sovereignty, territorial integrity and defence potential, even when there is no threat from other states or terrorists.”<sup>4</sup>

Ensuring security is a priority task for the state and its bodies, however, it is associated with many difficulties of both financial, organisational and legal nature. A state that is properly organised and efficiently administered, with adequate forces and resources, can and should take measures to eliminate the sources of potential threats, as well as remove the effects of their occurrence. Such actions are taken in the public interest. In connection with the implementation of such tasks, there is often a collision of values, on the one hand, freedoms and rights of man and citizen, which the state is to secure and protect, and on the other hand, public security and order, without which it is difficult to talk about the exercise of these freedoms and rights.<sup>5</sup>

The Constitution is a fundamental legal act that not only establishes the principles of the functioning of the state but also constitutes a key foundation for national security. The constitutional foundations of security reflect the values and priorities of society and constitute a lasting commitment to protecting of territorial integrity, sovereignty and the good of citizens. Protection of the state border is one of the basic tasks of the state. Each country has a specific organisation for protecting its borders because it is one of the most important factors directly affecting the external and internal security of the country. As S. Ziółkowski rightly notes, a well and effectively guarded border is perceived by society as a testimony to the strength and efficiency of the state, as an expression of the security of its citizens.<sup>6</sup> The aim of the article is to present the solutions adopted by the Polish legislator in the field of state border protection in the face of contemporary threats of an international nature.

<sup>3</sup> J. Kukułka, *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Więś i Państwo” 1995, 1, pp. 198 and 199 [quoted after:] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, p. 8.

<sup>4</sup> J. Karp, *Bezpieczeństwo państwa* [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (ed.), Warszawa 2009, pp. 108 and 109.

<sup>5</sup> W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, p. 13.

<sup>6</sup> S. Ziółkowski, *W ochronie granicy państwowej*, „Polska Zbrojna” 12 czerwca 1995 r., p. 6.

---

## The Concept and Essence of State Border Protection

---

The Polish dictionary specifies that a border is a line closing or separating a specific area, a line separating the territory of one state from another.<sup>7</sup> On the other hand, according to the dictionary, the border of the state is a plane running perpendicular to the surface of the Earth, separating states and areas without a specific affiliation and determining the territorial scope of the sovereignty of individual states, meaning the exclusive power of a given state over its territory and the inadmissibility of the authority and laws of another state acting on its territory.<sup>8</sup>

The state's relationship to its territory is referred to as sovereignty or territorial sovereignty. As B. Wiśniewski points out, the content of this authority is the subordination of all persons and things located on the state's territory to its law and jurisdiction. This is a necessary element of state sovereignty, without which it could not exist. The supremacy of state power, care for the security of the state and the protection of its borders is a determinant of state sovereignty and the effectiveness of its power.<sup>9</sup>

Protection of the state border is an element of state security and is a multi-layered task, consisting of the organisation of administrative and political projects, including military ones, which the state undertakes in order to maintain its sovereignty.

The Constitution of the Republic of Poland does not use the wording "border protection", but it is commonly used in acts of statutory importance, as well as in the title of the Act of 12th October 1990 on the protection of the state border (hereinafter: the Act on the Border Guard).<sup>10</sup> The Constitution of the Republic of Poland in Article 5 states that "The Republic of Poland shall safeguard the independence and integrity of its territory and ensure the freedoms and rights of persons and citizens, the security of the citizens, safeguard the national heritage and shall ensure the protection of the natural environment pursuant to the principles of sustainable development."<sup>11</sup> Polish historical experience resulted in first place in Art. 5 of the Constitution of the Republic of Poland, which indicates the principle of protecting independence and inviolability of the territory. The principle of independence and sovereignty of the Polish State can be constructed, first of all, based on the provisions of the Preamble to the Constitution, which deal with gratitude to the ancestors "for their struggle

---

<sup>7</sup> M. Szymczak (ed.), *Słownik języka polskiego*, vol. 1, Warszawa 1993, p. 694.

<sup>8</sup> J. Pawłowski, B. Zdrodowski, M. Kuliczkowski (ed.), *Słownik terminów z zakresie bezpieczeństwa*, Toruń 2020, p. 77.

<sup>9</sup> B. Wiśniewski, *Ochrona granicy państwowej [in:] System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłości*, B. Wiśniewski, R. Jakubczak (ed.), Szczytno 2015, p. 9.

<sup>10</sup> *Journal of Laws of 2022*, item 295.

<sup>11</sup> *Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997*, *Journal of Laws of 1997*, No 78, item 483.

for independence achieved at great sacrifice” and with regaining in 1989 of the possibility of sovereign and democratic decision about the fate of the Homeland.<sup>12</sup> Both principles are a consequence of the principle of sovereignty, which primarily means the Sovereign’s ability to make decisions independently. Art. 5 of the Constitution is correlated with Art. 26 (1) of the Constitution of the Republic of Poland, which indicates that it is the Polish Armed Forces that are to protect the independence of the state and the indivisibility of its territory and ensure the security and inviolability of its borders. However, Article 126 (2) of the Constitution makes the President the guardian of implementing these tasks. The President, as the highest representative of the Republic of Poland, the guarantor of the continuity of state power and the Commander-in-Chief of the Armed Forces of the Republic of Poland is to guard the sovereignty and security of the state as well as the inviolability and indivisibility of its territory. However, it should be emphasised that in accordance with Art. 134 (2) of the Constitution of the Republic of Poland, in times of peace, the President of the Republic of Poland shall exercise authority over the Armed Forces through the Minister of National Defence. Therefore, the President cannot conduct any direct actions towards the army, much less implement an independent policy in matters related to the functioning of the Armed Forces.

Taking into account the above, public authorities are obliged to protect the independence and separateness of the territory as a necessary condition for the exercise of sovereign power.<sup>13</sup> As the Constitutional Tribunal points out, “The analysis of constitutional provisions leads to the conclusion that the tasks of different bodies may overlap. Protecting the independence of the state and the indivisibility of its territory and ensuring the security and inviolability of its borders is a constitutional task of the President of the Republic of Poland, the Council of Ministers and all other public authorities.”<sup>14</sup> It is the responsibility of state authorities to protect borders and take actions to ensure the inviolability and security of borders, and thus also the inviolability of the territory of the Republic of Poland.

The issue of border protection is also defined by the sources of generally applicable law, including international agreements with neighbouring countries and agreements concluded between the Minister responsible for internal affairs and the Minister of National Defence, between the Border Guard and commanders of the Armed Forces, the Police and the Internal Security Agency, and other legal acts.<sup>15</sup> The basic legal act regulating the issue of state

<sup>12</sup> K. Prokop, *Konstytucyjne podstaw bezpieczeństwa narodowego – kilka uwag krytycznych* [in:] *Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, E. M. Guzik-Makaruk, E. W. Pływaczewski (ed.), Białystok 2015, p. 276.

<sup>13</sup> P. Tuleja [in:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. ed., Warszawa 2023, art. 5.

<sup>14</sup> Judgement of the Constitutional Tribunal of 27 June 2008, K 52/07.

<sup>15</sup> R. Socha, *Prawne aspekty ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach pandemii*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, 75, 3, p. 175, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.4272>.

border protection is the aforementioned Act of 12th October 1990 on the Border Guard.

Pursuant to Art. 1 of the Act on the Border Guard, the state border is the vertical area passing through the border line, separating the territory of the Polish state from the territories of other states and the high seas. The state border also demarcates airspace, water and the interior of the Earth. However, the course on land and the delimitation of internal waters and the territorial sea with neighbouring countries are the subject of international agreements and signed peace treaties or the result of resolutions of international organisations. In order to protect the state border, a border strip and a border zone were separated. The border strip should be understood as an area 15 m wide, counting inland from the state border line or from the shore of border waters, or the sea shore (art. 9 [1] of the Act on the state border).

Poland's accession to the European Union in 2004 and then its entry into the Schengen area in 2007 changed the character of Polish state borders. Borders, both in Poland and in the European Union, should be distinguished and divided into internal and external EU. Internal borders shall mean the common land borders of the Member States, including river and lake borders, airports of the Member States for internal flights and sea, river and lake ports for regular ferry connections. In turn, external borders mean land borders, including borders on rivers and lakes and sea borders of Member States, as well as their airports, river ports, seaports and ports on lakes, provided that they do not constitute internal borders.<sup>16</sup> It should be remembered that Poland is a special member state of the European Union and the Schengen area, as its eastern border is at the same time the external border of the Union and the Schengen area. The borders with Germany, the Czech Republic, Slovakia and Lithuania became the internal borders of the European Union, and with Russia, Belarus and Ukraine the external ones.<sup>17</sup> It should be noted that the opening of state borders, on the one hand, allowed greater cooperation, allowed the free movement of people, goods, capital and ideas between states, but on the other hand, enabled the emergence of completely new threats that can affect both the national security of Member States and the entire European Union.

The Polish eastern border is a key and strategic element of the security of not only the Republic of Poland but also of the European Union. Border security is becoming increasingly important if we consider the unstable situation in the east of Ukraine, the migration crisis in Europe or the ever-present terrorist threat. Border security is undeniably one of the key elements affecting

<sup>16</sup> B. Wiśniewski, *Ochrona...*, p. 10.

<sup>17</sup> R. Rybicki, *Ochrona granic zewnętrznych w kontekście współpracy Schengen* [in:] F. Jasiński, K. Smoter (ed.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*. Geneza, stan i perspektywy rozwoju, Warszawa 2005, p. 165; A. Szachon-Pszenny, *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*. *Pogranicze*, „Polish Borderlands Studies” 2018, 6, 1, pp. 51–75.

internal security. The key formations in the field of combating cross-border threats in Poland are the Border Guard, subordinate to the Minister of the Interior and Administration, and the Customs Service, subordinate to the Minister of Finance. These services shape the internal security system of the state and take an active part in international cooperation to combat organised crime and terrorism. The Border Guard, in accordance with the Act of 12th October 1990 on the Border Guard,<sup>18</sup> is a uniformed and armed formation intended to protect the state border, control border traffic, and prevent and counteract illegal migration. The Border Guard officers have the right to detain persons illegally crossing the state border or using false documents. The Border Guard also deals with combating the illegal movement of goods, excise-free items and dangerous materials. The Border Guard has in its competences tasks in the field of recognising terrorist threats and supports other services of public order and constitutional order while having constant readiness to perform statutory tasks.<sup>19</sup>

In order to counteract the negative effects of the uncontrolled flow of migrants across the Polish-Belarusian border, the government has taken a number of actions to seal the border. Pursuant to the Border Guard Act, the President of the Republic of Poland decided to use the Armed Forces of the Republic of Poland to support the Border Guard on the Polish-Belarusian border. Issues of using the Armed Forces of the Republic of Poland to support the Border Guard are regulated by Article 11b of the Border Guard Act, which provides that in the event of a threat to public security or disturbance of public order within the territorial scope of the border crossing and in the border zone, in particular: (1) a direct threat of an attack on the inviolability of the state border or its implementation, (2) bringing an immediate danger to life, health or freedom of citizens, (3) a direct threat of an attack on objects or devices used by the Border Guard, (4) a threat of a terrorist offence or its implementation in relation to objects or devices used by the Border Guard, or which may result in a danger to human life. After the President of the Republic of Poland issued a classified decision on the use of the Armed Forces of the Republic of Poland to support the Border Guard, operational troops and the Territorial Defence Army were sent to the border. The soldiers were tasked with patrolling the Polish-Belarusian border around the clock and preventing the illegal movement of migrants.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Journal of Laws 2023, item 1080.

<sup>19</sup> Z. Ciekankowski, *Straż Graniczna w sytuacji kryzysowych* [in:] *Państwo wobec zagrożenia*, Z. Ciekankowski (ed.), Białą Podlaska 2020, pp. 261-265.

<sup>20</sup> A. Kukuła, *Ochrona granicy państwowej przez Siły Zbrojne RP w warunkach nielegalnej migracji*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2022, 1, 1, p. 347, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.1990>.



---

## Contemporary Threats to Border Protection

---

Nowadays, a threat to the security of the country can be defined as the possibility of an event occurring randomly or intentionally, which may have a negative impact on the functioning of the political and economic structures of the state, on the living conditions of the population and the state of the natural environment.<sup>21</sup> Taking into account the contemporary understanding of national security (of the state), it is assumed that the threat to the security of the state is such a combination of internal events or in international relations, in which there is a high probability of limiting or losing the conditions for the undisturbed existence of the state and its partner treatment in international relations – as a result of the use of political, psychological, economic and military violence.<sup>22</sup>

According to B. Mróz, the most important threats to the state border include, among others: illegal migration; terrorist threats; activities of international criminal groups; smuggling of goods, persons and property, including dangerous means; human trafficking; obtaining false residence and travel documents or falsifying them; forging identity documents.<sup>23</sup> It is difficult to disagree with the authors W. Sójka and K. Gąsiorek that the new threats to the security of the state border causing disruption to the normal functioning of the state include threats resulting from hybrid activities and include, among others, disinformation and propaganda activities by “fake news” and local television and radio sources; the use of cyberattacks on government websites and institutions responsible for border protection and efficient border control at border crossings; activities blocking traffic in routes and corridors of international traffic and local traffic in the land, sea and air areas; unlawful limitation and blocking of energy supply, radio and mobile communication at border crossings and border services; boycotting customs clearance and border control and obstruction of transit traffic; illegal transfer of weapons, reusable means, unmanned means across the state border; the use of biological weapons and means of agro-terrorism in border areas; blackmail and corruption of border and customs services.<sup>24</sup>

On 12th May 2020, a new National Security Strategy (SBN) was approved.<sup>25</sup> It defines a comprehensive vision of shaping the national security of the Republic of Poland in all its dimensions and refers to the neo-imperial policy

<sup>21</sup> T. Bąk, B. Błażejewska, *Współczesne zagrożenia a bezpieczeństwo państwa*, „Współczesne Problemy Zarządzania” 2018, 12, p. 10, <https://doi.org/10.52934/wpz.101>.

<sup>22</sup> S. Dworecki, *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2001, p. 61.

<sup>23</sup> B. Mróz, *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science” 2016, 2, 29, p. 311.

<sup>24</sup> W. Sójka, K. Gąsiorek, *Ochrona, obrona i bezpieczeństwo granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny*, „Wiedza Obronna” 2021, 277, 4, p. 81, <https://doi.org/10.34752/2021-d277>.

<sup>25</sup> National Security Strategy of the Republic of Poland, BBN, Warszawa 2020, p. 6.

pursued by the Russian authorities. The strategy's authors clearly point to the Russian Federation as responsible for violating the basic principles of international law and undermining the pillars of the European security system.<sup>26</sup> The concerns that were presented in the SBN came true in 2022. The current situation in the world in the context of Russia's invasion of Ukraine remains a fact. The main current sources of threats to Poland's national security are, among others, the Russian-Ukrainian conflict, the aggressive external policy of the Russian Federation, and the uncertain situation in Belarus.

The Russian-Ukrainian war, which began on the morning of 24th February 2022 with the bombing of Kyiv by Russian troops, changed the current security environment in Europe and the world. The war in Ukraine also has an impact on the security of the whole of Europe, in particular Poland, which is its immediate neighbour and ambassador of Ukrainian affairs to Europe and the world. The invasion of Ukraine has definitely destabilised the security environment in Europe, it has also strengthened the government's concern for ensuring the security of Poland. The war in Ukraine triggered a wave of migration, it is estimated that about 10 million Ukrainians entered Poland after 24th February 2022.

As A. Zygula rightly notes, the growing level of aggression in the Kremlin's foreign and security policy makes the situation on NATO's eastern flank one of the main issues of European security. Deliberately luring migrants to Belarus and then using them to push for borders and attack Polish services under the supervision and approval of Belarusian security services was a brutal tool for testing Polish security and border protection system and an attempt to discredit Poland in the EU as a country that cannot cope with the protection of the external border of the community.<sup>27</sup> In 2021, there were 39,714 attempts to cross the Polish-Belarusian border illegally, while in 2022, there were over 15,500, and in 2023, there were 26,000 attempts to illegally cross the border from Belarus to Poland. In order to prevent the illegal crossing of the border on 186 km of the border with Belarus, a 5.5 m high steel dam was built in 2022, which is the main element of securing this border against illegal migration. It is complemented by a system of cameras and sensors, built on 206 km of this border and is already fully used by the Polish border services. Threats resulting from tension on the Polish-Belarusian border include not only illegal migration but also human trafficking and threats to public order in Poland and the entire European community.

On 2nd September 2021, the President of the Republic of Poland introduced a state of emergency in the area of part of the Podlaskie and Lublin voivodships, referring to "a particular threat to the security of citizens and

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> A. Zygula, *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Polski wobec aktualnych wyzwań i zagrożeń*, „Cybersecurity and Law” 2023, 10, 2, p. 335; <https://doi.org/10.35467/cal/174947>.

public order related to the current situation on the state border of the Republic of Poland with the Republic of Belarus.”<sup>28</sup> Based on the President’s decree, the Council of Ministers introduced a number of restrictions on freedoms and human and civil rights in the area covered by the state of emergency, including, above all, a ban on staying in designated places, facilities and areas, suspension of the right to organise and conduct meetings and limitation of access to public information.<sup>29</sup> The state of emergency was initially introduced for a period of 30 days and then extended for another 60 days, thus exhausting the maximum period allowed by art. 230 (2) of the Constitution of the Republic of Poland regarding the validity of the state of emergency.<sup>30</sup> Activists and journalists were also banned, which was met with a wave of criticism and accusations of violating the Constitution of the Republic of Poland. As S. Trociuk rightly notes, “The state of emergency introduced at the border with Belarus significantly limited the use of constitutional freedoms and rights in the area covered by it. Some of these restrictions, in particular the introduction by the Council of Ministers of a general ban on staying in the area covered by the state of emergency and the related ban on entry for the press, as well as the ban on providing public information, raise doubts as to the correctness of their establishment. They go beyond the limits of permissible restrictions set out in the provisions of the President’s Regulation.”<sup>31</sup> A similar position was expressed by the Commissioner for Civil Rights Protection “that access to public information was completely limited, which he considered unlawful. According to his position, the right to freedom of expression was violated (art. 54 of the Constitution) and the right to access public information (art. 61 of the Constitution).”<sup>32</sup> The position of the Commissioner for Civil Rights Protection was shared by the Supreme Court in its judgement of 18th January 2022, in which it stated that “the Regulation of the Council of Ministers of 2nd September 2021 – to the extent that it introduces an unlimited ban on staying in the area covered by the state of emergency and does not provide for the possibility of journalists staying in this area in connection with the exercise of their profession – clearly exceeds the scope of the statutory delegation on which this regulation was based and did not meet the proportionality test specified in Article 228 (5) of the Constitution of the

<sup>28</sup> Regulation of the President of the Republic of Poland of 2nd September 2021 on the introduction of a state of emergency in the area of part of the Podlaskie Voivodship and part of the Lublin Voivodship (Journal of Laws of 2021, item 1612).

<sup>29</sup> Regulation of the Council of Ministers of 2nd September 2021 on restrictions of freedoms and rights in connection with the introduction of a state of emergency (Journal of Laws of 2021, item 1613).

<sup>30</sup> Regulation of the President of the Republic of Poland of 1st October 2021 on the extension of the state of emergency in the area of part of the Podlaskie Voivodship and part of the Lublin Voivodship (Journal of Laws of 2021, item 1788).

<sup>31</sup> S. Trociuk, Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne, LEX/el. 2021.

<sup>32</sup> <https://bip.brpo.gov.pl/node/21260/revisions/21504/view> [accessed: 15.01.24].

Republic of Poland, Art. 15 (1) of the European Convention on Human Rights and Art. 4 of the International Covenant on Civil and Political Rights.”<sup>33</sup>

Another legal act that aroused criticism from the legal community is the amendment to the Act on the State Border Protection of 2021<sup>34</sup> because the act empowered the Minister of the Interior with the competence to introduce a ban on persons staying in the area of municipalities adjacent to the state border. It should be emphasised that the amendment to the Act on the State Border Protection, introducing restrictions on the possibility of staying in the border zone almost identical to the restrictions accompanying the state of emergency, should be treated as an omission of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland.<sup>35</sup> The Basic Law in art. 230 allows the introduction of such far-reaching restrictions on civil rights only in strictly defined cases and for a maximum period of 150 days. The state of emergency and the resulting restrictions are introduced by a special procedure requiring the participation of the Council of Ministers, the President of the Republic of Poland and the Sejm. Meanwhile, the amendment to the Act on the State Border Protection does not provide for such guarantees. As P. Tuleja notes, “the introduced amendment to the Act and the regulation issued on its basis by the Ministry of the Interior and Administration de facto ‘extend’ the state of emergency under Art. 230 (1), significantly limit the freedom of movement under art. 52 (1) of the Constitution, and consequently also other constitutional rights, introduce restrictions by regulation and not by act, which results in shifting the decisions on far-reaching restrictions of human rights from the Parliament to the minister. The introduction of such restrictions contrary to the Constitution makes it difficult, and not easier, to achieve the objectives declared by the legislator.”<sup>36</sup>

---

## Conclusion

---

Currently, the internal security of the state, its structure are subject to dynamic changes that reflect their changes in the external and internal environment of the country. Russia’s attack on Ukraine has caused a sharp increase in the sense of threat in Eastern European countries neighbouring Russia. It also caused the migration of refugees, the scale of which was the largest in Europe since the end of World War II.

<sup>33</sup> Judgement of the Supreme Court of 18th January 2022, file reference number I KK 171/21.

<sup>34</sup> Act of 17th November 2021 amending the Act on the State Border Protection and certain other acts (Journal of Laws of 2021, item 2191).

<sup>35</sup> K. Czarnota, M. Górczyńska, Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z monitoringu sytuacji na polsko-białoruskiej granicy, Warszawa 2022, s. 18.

<sup>36</sup> P. Tuleja, Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny, <http://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgranicznej-a-kryzys-humanitarny/> [accessed: 15.01.2024].

Protecting the state border is important for the state's security. In Poland, border protection is carried out by the Border Guard in cooperation with the Armed Forces of the Republic of Poland. Protection of the country's borders is carried out by "protecting the territory of the Republic of Poland against the illegal movement of goods and persons and the introduction of dangerous substances and materials; combating cross-border crime and crime involving foreigners; protection of the customs territory of the European Union; maintaining border crossings; regulation and protection of Polish airspace"<sup>37</sup>.

Currently, the most important problem requiring a solution is the use of the so-called "pushbacks" (deportation) by the Border Guard, i.e. returning foreigners to the state border line immediately after detention, without an individualised assessment of their factual and legal situation, which is requested by non-governmental, humanitarian organisations or the Commissioner for Civil Rights Protection.<sup>38</sup> It should be emphasised that the state border requires protection against the effects of the so-called aggressive migration organised by the authoritarian regime. However, this protection should not be carried out in a way that makes preventing the effects of a humanitarian crisis difficult.

### Abstract

Border protection is a key element of any state, affecting its sovereignty, security and stability. Many constitutions in the world contain precise provisions on border protection, defining the rules and rights related to the control of the territory. The Constitution of the Republic of Poland regulates the basic objectives of the state, which are to protect the independence and inviolability of the territory, to ensure freedom and human and civil rights. The aim of the article is to analyse the problem of protecting the state border of the Republic of Poland in the face of contemporary threats to the security and defence of the country.

**Keywords:** border protection, security, state.

<sup>37</sup> B. Mróz, *System...*, p. 311.

<sup>38</sup> Report of the Helsinki Foundation for Human Rights on monitoring the situation on the Polish-Belarusian border, Warsaw 2022, p. 32 et seq. [https://hfhr.pl/upload/2022/12/raport\\_gdzie\\_prawo\\_nie\\_siega-hfpc-30062022\\_1.pdf](https://hfhr.pl/upload/2022/12/raport_gdzie_prawo_nie_siega-hfpc-30062022_1.pdf) [accessed: 15.01.2024].

---

## BIBLIOGRAPHY

---

- Bąk T., Błażejewska B., *Współczesne zagrożenia a bezpieczeństwo państwa*, „Współczesne Problemy Zarządzania” 2018, 12, <https://doi.org/10.52934/wpz.101>.
- Czarnota K., Górczyńska M., *Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z monitoringu sytuacji na polsko-białoruskiej granicy*, Warszawa 2022.
- Czarny P., Florczak-Wątor M., Naleziński B., Radziejewicz P., Tuleja P., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 2. ed., Warszawa 2023.
- Dworecki S., *Zagrożenia bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 2001.
- Jasiński F., Smoter K. (ed.), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, Warszawa 2005.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski (ed.), Warszawa 2009.
- Kukuła A., *Ochrona granicy państwowej przez Siły Zbrojne RP w warunkach nielegalnej migracji*, „Zeszyty Naukowe Pro Publico Bono” 2022, 1, 1, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0016.1990>.
- Kukułka J., *Nowe uwarunkowania i wymiary bezpieczeństwa międzynarodowego Polski*, „Wieś i Państwo” 1995, 1 [quoted after:] W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Masłow A., *Motywacja i osobowość*, Warszawa 2006.
- Mróz A., *System ochrony granicy państwowej wobec współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, „Journal of Modern Science” 2016, 2, 29.
- National Security Strategy of the Republic of Poland*, BBN, Warszawa 2020.
- Państwo wobec zagrożenia*, Z. Ciekanowski (ed.), Biała Podlaska 2020.
- Pawłowski J., Zdrodowski B., Kuliczkowski M. (ed.), *Słownik terminów z zakresie bezpieczeństwa*, Toruń 2020.
- Report of the Helsinki Foundation for Human Rights on monitoring the situation on the Polish-Belarusian border*, Warsaw 2022.
- Socha R., *Prawne aspekty ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach pandemii*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2020, 75, 3, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0014.4272>.
- Sójka W., Gaśiorek K., *Ochrona, obrona i bezpieczeństwo granicy państwowej w warunkach zewnętrznego zagrożenia państwa i w czasie wojny*, „Wiedza Obronna” 2021, 277, 4, <https://doi.org/10.34752/2021-d277>.
- System ochrony granicy państwowej Rzeczypospolitej Polskiej. Stan obecny i prognozy na przyszłość*, B. Wiśniewski, R. Jakubczak (ed.), Szczytno 2015.



Szachoń-Pszenny A., *Granice strefy Schengen a granice Unii Europejskiej – uwarunkowania normatywne*. Pogranicze, „Polish Borderlands Studies” 2018, 6, 1.

Szymczak M., (ed.), *Słownik języka polskiego*, vol. 1, Warszawa 1993.

Trociuk S., *Stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią – konsekwencje prawne*, LEX/el. 2021.

Tuleja, P., *Czasowy zakaz przebywania w strefie nadgranicznej a kryzys humanitarny*, <http://konstytucyjny.pl/piotr-tuleja-czasowy-zakazu-przebywania-w-strefie-nadgraniczne-a-kryzys-humanitarny/> [accessed: 15.01.2024].

*Współczesne oblicza bezpieczeństwa*, E. M. Guzik-Makaruk, E. W. Pływaczewski, (ed.) Białystok 2015.

Ziółkowski, S., *W ochrony granicy państwowej*, „Polska Zbrojna”, 12 czerwca 1995.

Zygula, A., *Bezpieczeństwo wschodniej granicy Polski wobec aktualnych wyzwań i zagrożeń*, „Cybersecurity and Law” 2023, 10, 2, <https://doi.org/10.35467/cal/174947>.



Simoni Takashvili\*  
Mate Khvedelidze\*\*

## **The Prerequisites for Default Judgment and Grounds for the Vacation of Default Judgment as per the Civil Procedure Code of Georgia**

### **[Przesłanki wydania wyroku zaocznego oraz podstawy jego uchylecia według gruzińskiego kodeksu postępowania cywilnego]**

#### **Abstrakt**

Wyrok zaoczny pozostaje nader problematycznym i specyficznym zagadnieniem w cywilnym prawie procesowym Gruzji. Gruzjińskie ustawodawstwo przewiduje kilka podstaw do wydania wyroku zaocznego, są tu jednak pewne dyskusyjne kwestie, które mogą wystąpić w praktyce.

Niniejsza praca analizuje przesłanki wydania wyroku zaocznego i jego skutki prawne dla stron. Odnosi się ona wyłącznie do gruzińskiego ustawodawstwa i nie zawiera uwag prawno-porównawczych dotyczących innych państw. Celem jest analiza gruzińskiego orzecznictwa i dominującej praktyki sądowej Sądu Najwyższego Gruzji.

Wyrok zaoczny był bardzo kłopotliwy zwłaszcza w okresie pandemii COVID-19, istnieje zresztą kilka spraw sądowych z tym związanych. Z tej racji artykuł w całości opiera się na praktyce sądowej i podejmuje konkretne problemy. Na końcu znajduje się wniosek podsumowujący badania.

**Słowa kluczowe:** wyrok zaoczny, postępowanie cywilne, przesłanki wyrokowania.

---

## **Introduction**

---

In private legal matters, the court's decision is crucial for protecting the rights of those involved in civil transactions. The Civil Procedure Code of

---

\* **Simoni Takashvili** – PhD, Associate Professor, Sulkhani-Saba Orbeliani University, Tbilisi, Georgia, Attorney at Law; ORCID 0000-0001-8608-170X; s.takashvili@sabauni.edu.ge.

\*\* **Mate Khvedelidze** – PhD Candidate, Assistant, Sulkhani-Saba Orbeliani University, Tbilisi, Georgia, Attorney at Law; ORCID 0009-0001-2108-4245; matekhvedelidze@gmail.com.

Georgia outlines different types of court decisions, including one that stands out as both interesting and problematic: the default judgment.

This article seeks to explore the conditions necessary for the default judgment and the reasons for its annulment. To analyze these matters, it examines contemporary trends in Georgian legal literature and court practice. The paper culminates in a conclusion that consolidates the findings of this analysis.

---

## Prerequisites for a Default Judgment

---

According to the Georgian legal literature, existence of the default judgment institution helps to raise the level of responsibility of the parties to participate in civil proceedings, taking into account the principle of disposition and competition.<sup>1</sup> The civil procedure code of Georgia comprehensively outlines the prerequisites for a default judgment. The procedure involved in obtaining a default judgment is distinguished by specific characteristics stemming from the nature of this legal institution. Firstly, it's important to highlight that a default judgment doesn't include the legal assessment or the laws that guided the court, as it lacks a reasoning part. According to Article 234 of the Civil Code, a default judgment generally aligns with the prerequisites and specifications set for a court decision, albeit without containing a reasoning part. The absence of a reasoning part in a default judgment holds significant procedural and legal implications, especially concerning the appeal process. In a specific case, the Tbilisi Court of Appeal emphasized that while reviewing the appealed decision, the Court of Appeal can verify its legality. However, it faces limitations in assessing the accuracy of the initial court's conclusion as the decision lacks a reasoning part in this respect.<sup>2</sup> One of the important reason for the default judgement is that a claimant or a respondent does not have an interest for this dispute.<sup>3</sup>

To ensure clarity, it's essential to examine the conditions for obtaining a default judgment separately. Additionally, it's noteworthy that according to an analysis of the Civil Procedure Code of Georgia and the practice in Georgian courts, the only court where a default judgment cannot be issued is the Supreme Court of Georgia.

---

<sup>1</sup> Sh. Kurdadze, *Reviewing the civil cases in the court of first instance*, Tbilisi, 2006, p. 931.

<sup>2</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Tbilisi Court of Appeal on May 14, 2015, in case No 2b/4948-14.

<sup>3</sup> Sh. Kurdadze, N. Khunashvili, *The problems related to the rendering an appealing of the default judgement*, *The Law and the World Journal*, 2, Tbilisi 2015, p. 56.

---

## Non-Appearance of the Claimant

---

One of the conditions for obtaining a default judgment is the absence of the claimant. As per the initial part of Article 229 of the Code of Civil Procedure, in cases where the claimant, duly notified according to the Code's procedure, fails to attend the court session and upon the respondent's request, the court may issue a default judgment regarding the dismissal of the claim. According to the Civil Procedural Code of Georgia the one of the main ground of default judgement is that the court had to informed the parties in advance the probability to render the default judgement.<sup>4</sup>

In instances where the claimant doesn't show up, whether the court accepts a default judgment largely relies on the respondent. The respondent must formally ask for a default judgment, either during the proceedings or in writing attached to the case file, for the court to issue a default judgment against the absent claimant, ultimately leading to the dismissal of the claim.<sup>5</sup> It should be noted that if the claimant does not enter in the court in the second occasion the court render the default judgement in spite of the contradiction position of the respondent.<sup>6</sup>

In situations of mandatory joint participation, if multiple claimants are involved in the case simultaneously, the presence of one co-participant stands as the presence of all co-participants. If any of the required co-participants attend the court session, the court is obligated to issue a regular decision based on the case file rather than a default judgment. If none of the required co-participants (co-claimants or co-respondents) have been identified, the court has the authority to issue a default judgment, adhering to the stipulations outlined in Articles 229–230 of the Civil Procedure Code of Georgia. Moreover, if neither party (co-claimant nor co-respondent) attends the court session, the court has the discretion to issue a judgment dismissing the claim without prejudice. In such instances, the court is required to deliver a judgement on dismissing the claim without prejudice.<sup>7</sup>

---

## Non-Appearance of the Respondent

---

As per Article 230 of the Code of Civil Procedure, if the respondent, who received the notice as prescribed by the Code, fails to attend the court session and the claimant asks for a decision in the respondent's absence, the factual

---

<sup>4</sup> Sh. Kurdadze, Reviewing..., p. 932.

<sup>5</sup> Z. Dzlierishvili, Commentary on the Code of Civil Procedure, Selected Articles, Tbilisi 2020, p. 813.

<sup>6</sup> S. Chkhaidze, *The default judgement in civil proceeding, Analysis of court practice*, "The Law and Justice" 2012, 4, p. 39.

<sup>7</sup> Z. Dzlierishvili, Commentary..., p. 818.

circumstances outlined in the claim are deemed to be substantiated or proven. If the circumstances outlined in the claim legally support the claim, it will be granted in favor of the claimant. Otherwise, the court will deny the claimant's request.

The requirement that the factual circumstances mentioned in the claim must justify the claim has been emphasized by the Supreme Court. Court states that, in accordance with Article 230 of the Code of Civil Procedure, in order to render a decision in the respondent's absence, it must be demonstrated that the facts detailed in the claim legally support the claim. As per the Supreme Court's interpretation, for the court to grant the claim through a default judgment, the judge is obligated to ascertain whether the established factual circumstances legally validate the request from a legal perspective.<sup>8</sup>

According to Article 230, if the respondent fails to appear, the court can issue a default judgment only when three specific conditions align simultaneously: First, if the claimant requests a default judgment; Second, if there are no circumstances impeding the issuance of a default judgment, which are provided for by the first part of Article 233 of the Code of Civil Procedure of Georgia, and third, if the factual circumstances specified in the claim and considered approved legally justify the claim.

---

### Voluntary Leave from the Court Session

---

Sometimes a party involved in a case may express motions to the court, and if these motions are rejected, they might leave the session as a form of a protest. In such circumstances, the court can issue a default judgment, adhering to one essential condition: prior to commencing the case proceedings (as prescribed in Article 217 of the Civil Code and part 2 of Article 212 of the Civil Code), the court is required to notify the parties that failure to attend or departure from the hearing without court permission will be regarded as a failure to appear, resulting in the issuance of a default judgment.<sup>9</sup>

Article 212 of the Code of Civil Procedure outlines the obligation of parties to attend the case hearing until its conclusion and to follow the court's directives. Nevertheless, as per Article 212, part 2, the court forewarns the parties that leaving the session arbitrarily will result in the issuance of a default judgment against them.

---

<sup>8</sup> The judgment rendered by the Supreme Court of Georgia on May 11, 2018, in case No AS-1468-1388-2017.

<sup>9</sup> Z. Dzlierishvili, Commentary..., p. 792.

---

## Absence of the Statement of Defence

---

In order to render a default judgment on the basis of non-presentation of the response, it is necessary for the court to set a specific deadline for the respondent to present the objection/response.<sup>10</sup> In a particular instance, the Tbilisi Court of Appeal clarified that the procedural norms governing appellate proceedings do not contain specific rules concerning the submission of an appellate response. Instead, it suggested applying Article 201 of the Civil Code, which addresses the obligation to submit a response to the courts of the first instance. As per paragraph 7 of the referenced article, if the response is not submitted within the court-designated period for dishonest reasons, the judge may issue a default judgment. As per the court's interpretation, derived from the content of the norm, the legislator stipulates the potential issuance of a default judgment against a party for their failure to orally present their position regarding the appeal made by the opposing party (appellant), thus allowing judgment without an oral hearing for appeal resolution. This can be considered a form of sanction. As per the Court of Appeals' reference to Article 232<sup>1</sup> of the Code of Civil Procedure, if the failure to submit an answer (opposition) within the court-set timeframe occurs due to an improper reason, the judge is mandated to issue a default judgment without an oral hearing.<sup>11</sup>

It's important to highlight that, owing to the inability to raise an objection during proceedings in the appellate instance, court practice dictates that a default judgment is not issued. Considering principle of limited appeal, wherein the appellate court sometimes engages in fact-finding, it's crucial to note that the submission of new facts and evidence to the appellate court is permissible only in exceptional cases defined by the law. Consequently, it can be inferred that the absence of an objection submitted to the appeal does not hinder the Court of Appeal from rendering a decision.<sup>12</sup>

---

## Refusal to Engage in Reviewing Proceedings in Court

---

One of the purposes of the default judgment institution is to force the party to participate in the proceedings and not to delay the case.<sup>13</sup> One of the grounds for obtaining a default judgment is when a party, despite appearing in court, refuses to participate in the hearing. Article 232 of the Code of Civil

<sup>10</sup> Sh. Kurdadze, N. Khunashvili, *The problems...*, pp. 633 and 634.

<sup>11</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Tbilisi Court of Appeal on June 16, 2015 on case No 2b/137-15

<sup>12</sup> Z. Dzlierishvili, *Commentary...*, pp. 855–857.

<sup>13</sup> T. Liluashvili, *Civil Procedural Law*, second edition, Tbilisi, 2005, p. 87.



Procedure outlines the responsibility of a party present in court to engage in the review a matter. Specifically, a party who, despite being present at the scheduled court session but declines to participate in the case's consideration, is deemed as not having appeared. Consequently, a default judgment may be made against an individual who chooses not to participate in the case's consideration.

The participation of both parties in the proceedings holds multifaceted significance, as it enables the court to ascertain the factual circumstances of the case in accordance with the principle of adversarial proceedings. However, what course of action should the court take when one of the parties fails to appear for the hearing despite being duly notified of the time and location in accordance with the law? The adjudication of the case and the dispensation of justice in such instances cannot be contingent upon the willingness of one party.<sup>14</sup>

---

## Grounds for Cancellation of Default Judgment

---

---

### Failure to Serve a Judicial Summons

---

Naturally, for a party to attend court proceedings, they must receive information about the scheduled hearing time, typically provided through the service of a judicial summons. One of the fundamental procedural rights of a party is to partake in the case's consideration. Corresponding to this right is the court's obligation to inform the party about the scheduled time and location of the hearing, as outlined by the procedure established in Articles 70–78 of the Civil Code.<sup>15</sup>

Serving a judicial summons can also be accomplished using a telephone or other technical means. In a particular case, the Tbilisi Court of Appeals upheld the default judgment, as it deemed that the court had sent a telephone message to the phone number provided by the party in the appeal.

The complainant highlights the absence of an invitation to the court session in compliance with Articles 70–78 of the Code of Civil Procedure as the grounds for requesting the cancellation of the default judgment. The Appeals Chamber highlighted that in this instance, the appellant had been contacted using the phone number previously provided. Furthermore, the Chamber noted that as per the provisions in the Civil Procedure Code of Georgia per-

---

<sup>14</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Supreme Court of Georgia on May 4, 2023 in case No AS-6-2023.

<sup>15</sup> Z. Dzlierishvili, Commentary..., p. 861.

mitting communication through telephone, the court issues notifications to the phone number indicated by the party. If the party transfers the specified number to a non-permanent resident family member, the associated risk falls upon the said party.<sup>16</sup>

The Supreme Court has consistently emphasized that an agency delivered through technical or telephone means must mirror the content of a physical agency. As per the Supreme Court's clarification, parties and their representatives should receive notifications in the prescribed manner, underscoring the significant practical importance of accuracy in delivery.

The court is mandated to verify whether the written statement or its delivery via telephone adheres to the stipulations outlined in Article 72.1 of the Civil Code, ensuring its compliance with the prescribed requirements. As procedural rules grant equal rights and obligations to the conflicting parties, it becomes imperative for the court to rigorously adhere to these regulations. Such adherence should not be perceived as an overly strict interpretation of the norm, but rather as a necessary precision in application.<sup>17</sup>

---

### Absence of the Subject Matter of Dispute

---

The absence of the subject of the dispute constitutes one of the grounds for nullifying the acquired default judgment. Additionally, as per Article 272, part A1 of the Code of Civil Procedure, if there is a lack of subject matter in dispute, the proceedings should be terminated. The Tbilisi Court of Appeal revoked the default judgment issued by the Tbilisi City Court. Despite acknowledging the respondent's inexcusable absence, the Court of Appeal nullified the default judgment on the grounds of a perceived absence of the subject matter in dispute. Specifically, the case revolved around postal transportation, wherein the claimant's claim surpassed the limitations set by the Universal Postal Convention. The claimant had no entitlement to demand more from the respondent than what was stipulated by the Universal Postal Convention. Considering that the claimant was compensated for the relevant costs within the confines specified by this convention, the appeals court concluded that there was no substantial subject in dispute. Hence, the court annulled the default judgment issued on February 22, 2021, by the Tbilisi City Court.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Tbilisi Court of Appeal on March 29, 2016 in case No 2b/33-15.

<sup>17</sup> The judgment rendered by the Supreme Court of Georgia case No AS-930-888-2013 on June 19, 2015; No As-1188-1148-2016, July 24, 2017.

<sup>18</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Tbilisi Court of Appeal on April 22, case No 2b/2622-21.

---

## Failure to Promptly Provide the Party with Information Regarding the Factual Circumstances

---

The court is consistently obligated to verify the presence of any impediments that might obstruct the issuance of a default judgement, as specified by the initial section of Article 233 of the Code of Civil Procedure, specifically assessing whether the following factors are evident:

- (a) The party was not properly summoned in accordance with the procedure outlined by Articles 70–78 of the Code of Civil Procedure;
- (b) The court was made aware of unforeseen circumstances or events, such as *force majeure*, that might hinder the party from appearing in court on time;
- (c) The party not properly notified within an appropriate timeframe regarding the factual circumstances of the case;
- (d) There are no grounds or prerequisites for initiating a lawsuit.<sup>19</sup>

According to the regulations outlined in Article 184 of the Code of Civil Procedure, the respondent is required to promptly dispatch copies of the claim, attached documents, and all other relevant materials containing information about the factual circumstances presented against them by the claimant. Simultaneously, the claimant should receive the written response and other submitted materials from the respondent, as stipulated in Articles 201 and 203 of the Civil Code. “Being notified in time” implies that the party should receive such information during the case preparation stage or, exceptionally, after this stage concludes, with a reasonable assumption that the party can adequately prepare for the court session.<sup>20</sup>

---

## Force Majeur and Reasonable Cause

---

Another basis for overturning a default judgment is the existence of *force majeure* or justifiable cause. A default judgement will be revoked if the party’s absence is a result of *force majeure* or other valid reasons<sup>21</sup>. As per Article 215, part 3 of the Code of Civil Procedure, the failure to carry out a specific procedural action will be deemed excusable if it is due to reasons such as illness, the demise of a close relative, or other objective circumstances that could reasonably hinder a party from fulfilling the action. The illness must be substantiated by a document endorsed by the head of the medical institution, explicitly stating the incapacity of the individual to appear at the court. The grounds for annulling a default judgment are outlined in the initial section of Article 233,

---

<sup>19</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Supreme Court of Georgia on July 21, 2023 in case No AS-791 2023.

<sup>20</sup> Z. Dzlierishvili, Commentary..., p. 861.

<sup>21</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Tbilisi Court of Appeal on November 4, 2013 on case No 2b/3610-13.

yet the enumerated list within this Article is not comprehensive. The party, who was absent and faced with a default judgment, has the right to indicate other circumstances that led to their non-appearance at the court session, which they were unable to inform the court about in due time. Additionally, the legislator mandates that the party must provide prior notification about their inability to attend the court session and the underlying reason, unless it is unfeasible to give such notification before the session.

The responsibility to substantiate the circumstances presented in the complaint as an honorable justification for non-appearance lies with the appellant. The evaluation of these circumstances, in terms of the credibility of the party's absence, falls within the court's jurisdiction.<sup>22</sup>

In a particular case, the Tbilisi Court of Appeal nullified the default judgment issued by the Tbilisi City Court because the party's absence was attributed to an honorable reason. As per the appellate court, in accordance with Article 241 of the Code of Civil Procedure, if a party's non-appearance was due to another valid reason (for example COVID-19 symptoms) that they were unable to timely inform the court about, the default judgment should be revoked, and the case should be reexamined. In this instance, it was confirmed that the respondent had notified the court in advance about their incapacity to attend the court session, providing a substantiated explanation supported by a hospital document submitted by them.<sup>23</sup>

As per the established practice of the Supreme Court of Georgia, if objective circumstances are confirmed, the party's absence is considered justifiable. In such cases, it is impermissible to ascertain both the significant factual circumstances for the case and the legal outcome pertaining to this party through the procedure typical of a default judgment. If this were not the case, there would arise a scenario where a default judgment would serve as a penalty not only for irresponsible individuals or those disinterested in the process but also for those genuinely invested in the proceedings yet unable to attend the court session due to justifiable circumstances. The normative content of Article 233 of the Civil Procedure Code of Georgia governs these situations to ensure that a party is not denied the right to a fair trial, and that their absence does not unilaterally result in a sanction in every instance.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Tbilisi Court of Appeal on November 4, 2013 on case No 2b/3610-13.

<sup>23</sup> The judgment rendered by the Civil Affairs Chamber of the Tbilisi Court of Appeal on November 4, 2013 on case No 2b/3610-13.

<sup>24</sup> The judgment rendered by the Supreme Court of Georgia on March 13, 2020, on case No As-1504-2019.

---

## Conclusion

---

According to the presented analysis, it can be stated that default judgment exhibits specific characteristics that pose considerable challenges and relevance in practice. Primarily, it should be highlighted that it serves as a form of sanction directed at one of the parties involved in the legal dispute, intending to penalize this party in an indiscriminate manner. An issue of concern in Georgian court practice arises when a default judgment is initially issued, only to later reveal that there were no valid grounds for such a decision. Subsequently, the concerned party lodges an appeal, contesting the lack of justification behind the decision. If the court is persuaded by the party's accurate and well-supported statement, it nullifies the default judgement. In practical terms, one common basis for overturning a default judgment is the existence of *force majeure* or justifiable cause.

The default judgment obtained will be revoked if the party's absence is attributed to *force majeure* or another valid reason. In this scenario, the party must substantiate that the absence or incapacity to appear in court or present evidence was due to *force majeure* or similar circumstances. This matter became notably pertinent during the pandemic when a party faced challenges in attending court due to COVID-19 symptoms. Consequently, in accordance with Georgian law and judicial practice, the court is mandated to examine whether there exist valid reasons for issuing a default judgment. Furthermore, if the decision is appealed, the court must ascertain whether the previously rendered decision is founded on legal grounds as defined by law. If the court is persuaded by the party's assertion, such as the inability to attend court due to *force majeure* or an inability to present a response, it will overturn the already received default judgment. Moreover, it's crucial to note that when issuing a default judgment, the court refrains from reviewing evidence or conducting an in-depth investigation. Instead, it solely considers the facts outlined in the claim and, based on the claim's content, issues a default judgment if the factual circumstances specified in the claim legally support the claim.<sup>25</sup> In this context, it is essential to highlight that, according to the analysis of the Civil Procedure Code of Georgia and the prevalent judicial practice, the only court where a default judgment cannot be issued is the Supreme Court of Georgia.

---

<sup>25</sup> The judgment rendered by the Supreme Court of Georgia on July 24, 2023, on case No AS-479-2023.

### **Abstract**

Default judgment remains a highly problematic and specific issue in Georgia's civil procedural law. Georgian legislation stipulates several grounds for default judgment, however, there are some problematic issues that may arise in practice.

This paper analyses the grounds for granting a default judgment and its legal consequences for the parties. It refers only to Georgian legislation and does not include comparative legal comments on other states. The aim is to analyse Georgian case law and the prevailing judicial practice of the Supreme Court of Georgia.

Default judgment was very troublesome especially during the COVID-19 pandemic, and there are several court cases related to it. Accordingly, the article is entirely based on judicial practice and addresses practical problems. It ends with a conclusion summarising the research.

**Keywords:** default judgment, civil proceedings, grounds for judgment.

---

## **BIBLIOGRAPHY**

---

Dzlierishvili Z., *Commentary on the Code of Civil Procedure, Selected Articles*, Tbilisi 2020.

Chkhaidze S., *The default judgement in civil proceeding, Analysis of court practice*, "The Law and Justice" 2012, 4.

Kurdadze Sh., *Reviewing the civil cases in the court of first instance*, Tbilisi, 2006.

Kurdadze Sh., Khunashvili N., *The problems related to the rendering an appealing of the default judgement*, *The Law and the World Journal*, 2, Tbilisi, 2015.

Liluashvili T., *Civil Procedural Law*, second edition, Tbilisi 2005.





Beata Stępień-Załużka\*

## **Selected Issues of Insurgency of the Central Register of Voters (CRV)**

### **[Wybrane zagadnienia związane z powstaniem Centralnego Rejestru Wyborców (CRW)]**

#### **Abstrakt**

4 sierpnia 2023 roku – zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 7 ustawy z 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 497) – uruchomiono Centralny Rejestr Wyborców. Rejestr ten zastąpił ponad 2500 dotychczas funkcjonujących rejestrów. Zmiana w tym zakresie w przekonaniu ustawodawcy podyktowana była przede wszystkim koniecznością wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości związanych z rozbieżnościami danych w poszczególnych rejestrach oraz możliwością powielania danych wyborców, co skutkowałoby błędami w procesie wyborczym. Nie można jednak pominąć innego – równie ważnego – argumentu: zwiększenia dostępności procesu wyborczego i samych wyborów dla wyborców. Powyższe założenia wymagają zbadania i odpowiedzi na pytanie, czy faktycznie zostały one osiągnięte. Odpowiedzi takiej udzielam w poniższym artykule. W badaniu wykorzystano metody dogmatycznoprawną oraz teoretycznoprawną.

**Słowa kluczowe:** prawo wyborcze, system wyborczy, procedura wyborcza, Centralny Rejestr Wyborców, wybory.

## **Introduction**

Elections are a key process of democracy.<sup>1</sup> On 4 August 2023, pursuant to Article 15(1)(7) of the Act of 26 January 2023 amending the Act – the Electoral

\* **Beata Stępień-Załużka** – dr hab. nauk prawnych, profesor uczelni, Zakład Prawa Konstytucyjnego i Praw Człowieka, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Rzeszowski; adwokatka (Izba Adwokacka w Rzeszowie); ORCID 0001-0003-1802-680X; bestepien@ur.edu.pl / PhD, Associate Professor, Department of Constitutional Law and Human Rights, Institute of Legal Studies, University of Rzeszow; Attorney at Law (Rzeszow Bar Association).

<sup>1</sup> More about that, J. L. Hall, Policy Mechanisms for Increasing Transparency in Electronic Voting, Berkeley 2008, p. 11, <https://josephhall.org/papers/jhall-phd.pdf>; J. Juchniewicz, K. Kaźmierczuk, Wolności i prawa polityczne [in:] Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ed. M. Chmaj, Warszawa 2016, pp. 166 and 167; R. Dahl, Demokracja i jej krytycy, Warszawa 1995, p. 233; M. Rulka, Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju, „Przegląd Sejmowy” 2012, 2, p. 57; T. Kowalczyk, Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie kodeksu wyborczego, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, 2, 14, pp. 120 and 121.

Code and certain other acts (Journal of Laws, item 497), the Central Register of Voters was launched (hereinafter referred to as CRV).<sup>2</sup> It replaced approximately 2,500 municipal voter registers, based on various IT systems, each of which contained a list of persons permanently residing in the area of a given municipality with the right to vote in elections and referendums respectively.

The guiding motive for its creation was to simplify the electoral procedure.<sup>3</sup>

The scattered database led to numerous problems with the organisation of elections and the exercise of voting rights by authorised persons, mainly in the form of difficulties in choosing as a permanent voting place the municipality of residence but other than the municipality of registration and the organisation of elections abroad, as well as the possibility of changing the voting place for a given, already specific, election. The main problem in this area arose from the possibility of multiple duplication of data, which could result in inconsistencies. In practice, the creation of the register is intended to be a kind of remedy for the possibility of a particular voter being listed in more than one register or electoral roll.<sup>4</sup>

According to the new regulation, each voter will be included in only one register, so by analogy the CRV will contain data on all voters, not only Polish citizens, but also foreigners eligible to vote in the electoral register.

Thus, the creation of the CRV is intended to improve the efficiency and functionality of the election system. Based on the experience of the 15 October elections, a natural question arises as to whether this assumption has been fulfilled and whether the CRV has indeed fulfilled its role in the elections. The study uses dogmatic-legal and theoretical-legal methods.

---

## The Idea Behind the Creation of the CRV

---

The idea of its creation of CRV in January 2023, was not new. It was born more than a decade ago. Indeed, as early as 2012, the State Election Commission, following the 2011 parliamentary elections, reported that the existing

---

<sup>2</sup> Amendment of 26 January 2023 on the amendment of the Act – Electoral Code and certain other acts (Journal of Laws, item 497).

<sup>3</sup> This procedure is the implementation of Article 62 of the Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997, (Journal of Laws 1997 no 78, item 483). More about active voting rights in Poland: M. Zubik, *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023, p. 135; M. Chmaj, Art. 61, 62 [in:] *Komentarz do Konstytucji RP*, Warszawa 2020, p. 157 et seq. B. Naleziński, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP* [in:] *Konstytucja RP*, tom 1. *Komentarz*. Art. 1–86, ed. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, p. 1432 et seq. M. Florczak-Wątor, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP* [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. P. Tuleja, Warszawa 2019, pp. 211–213; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 62 Konstytucji RP* [in:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, ed. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, pp. 514–550; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2023, p. 176 et seq.

<sup>4</sup> A. Matlacz, 4 sierpnia ruszył Centralny Rejestr Wyborców, „Prawo.pl” <https://www.prawo.pl/samorzad/centralny-rejestr-wyborcow-uruchomienie,522515.html> [accessed: 15.10.2023].

way of regulating the voter register requires changes. The document indicated that the register needs to be changed in connection with the abolition of the registration obligation from January 1, 2014, and the abolition of the residents' registers. It was proposed that the maintenance of the voter register by municipalities should remain. However, in the absence of an official register of residents in the municipality, it was noted that it would be necessary to introduce the principle that entry in the register of electors would be made at the request of the voter. Such an application was to be submitted to the municipality in writing or electronically. Entry into the electoral register would result in the voter being deleted, *ex officio*, from the electoral register in which he or she was previously included. In addition, it was proposed to introduce the possibility of deleting a voter from the register at his or her request; under the current legislation, only European Union citizens who are not Polish citizens had this possibility. In order to exchange information between municipalities on a voter's entry in the register and on the deprivation of the right to vote, it was to be necessary to set up a central register of electors kept by the State Electoral Commission. The central register was to be a collection of data from the municipal voter registers. (...) At the same time, since the voter register is the only official confirmation of a voter's right to vote, it was proposed to set up voter registers maintained by consuls. Also these registers were to form part of the central register of voters (...)."<sup>5</sup>

A response to the above need was the amendment of 26 January 2023 amending the Act – Electoral Code and certain other acts (Journal of Laws, item 497), on the basis of which the Central Register of Voters, which was entrusted with collecting data on voters, including whether or not they have the right to vote, in order to confirm the possibility of participation in elections in the Republic of Poland and abroad, when verifying signatures submitted to the competent authority in connection with the intention to hold a referendum or submission of a legislative initiative by citizens, was established.<sup>6</sup>

---

## Voters Register vs. Electoral Register

---

The electoral registers which were in operation under the previous state of the law contained a register, of all persons permanently residing in the area of the municipality who were entitled to vote, in other words, entitled to

<sup>5</sup> Letter from the State Election Commission, ZPOW-430-5/12. More about that: B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, ed. B. Banaszak, Warszawa 2018, pp. 51 and 52.

<sup>6</sup> More on the work on CRV after 2018: M. Pietrzak, *Wybrane doświadczenia związane z organizacją wyborów w latach 2018–2020 z perspektywy Krajowego Biura Wyborczego* [in:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, ed. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021, pp. 26 and 27.

vote in the municipality.<sup>7</sup> The current CRV replaced them and thus became the basic instrument confirming the right to vote of individual voters in the elections (Article 18 § 2 El. Code).

At this point the natural question arises as to how this CRV differs from the electoral register? On the basis of the CRV, among other things, the electoral register is drawn up. In other words, the electoral register, i.e. the list of voters entitled to vote in a given election, is drawn up on the basis of the data contained in the CRV (Art. 26[3]). Each voter according to Art. 26 § 1 El. Code is, on the basis of the data from the CRV, assigned to a permanent polling district either *ex officio* or on application. The register of electors is thus a list of electors assigned to a specific vote, in a specific PEC (Article 26 § 3). Significantly, as the data contained therein may be by application, the register may include persons who have their permanent place of residence elsewhere, but in connection with their residence in the area of a particular polling station declare their willingness to vote therein; this applies, for example, to persons working away from their place of residence or travelling. However, in that situation, it should be borne in mind that in order to be added to the register, you must submit an application to be added to the register.

Crucial in this respect is that the voter is only included in one electoral register (Article 26 § 4). In the case of the recently held elections, the electoral register was regulated by the Decree of the Minister of Digitalisation of 3 August 2023 on the electoral register, published on the same day in the Journal of Laws, which contained, in parallel, a model electoral register;

- ◆ the procedure and method for compiling the register of electors, as well as for updating it;
- ◆ the template of the list of electors residing, respectively, in medical institutions, social welfare homes, correctional institutions and detention centres and the external wards of such institutions and detention centres, as well as student residences and student residence complexes in which voting districts have been established.<sup>8</sup>

---

## Regulation of the CRV

---

Central to the regulation of the CRV is Article 18 of the Electoral Code, which indicates the objectives and tasks facing it and the entities responsible for the implementation of these objectives and tasks. In addition, this provision also defines the scope of access to the CRV by authorised bodies.

<sup>7</sup> A. Kisielewicz, *Komentarz do art. 18 [in:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, K. W. Czaplicki et al., Warszawa 2023, pp. 102 and 103.

<sup>8</sup> A. Matlacz, 4 sierpnia... [accessed: 15.10.2023].

The Central Register of Voters, as already indicated, covers persons who have the right to vote; persons who are at least 18 years old; persons without the right to vote, i.e. persons deprived of public rights by a final court decision; deprived of the right to vote by a final decision of the State Tribunal; incapacitated by a final court decision. Ultimately, the CRV is to be used to determine the number of inhabitants in the permanent electoral districts and in the electoral wards, as many provisions of the Electoral Code still make certain activities dependent on the number of inhabitants (Article 18 § 1).<sup>9</sup>

On the other hand, the register does not include information about a person's candidacy in an ordered election.<sup>10</sup>

The maintenance of the Central Register of Voters has been entrusted to the Minister in charge of information technology, which is assumed by the legislator to be conducive to ensuring the security of personal data. In particular, it was entrusted with ensuring protection against unauthorised access to the Central Register of Voters; ensuring data integrity in the Central Register of Voters; ensuring accessibility of the ICT system in which the Central Register of Voters is kept for entities processing data in the register; preventing damage to the ICT system in which the Central Register of Voters is kept; determining the security principles of the processed data, including personal data; determining the principles of personal data breach notification; ensuring accountability of the actions performed on the data stored in the Central Register of Voters; ensuring the correctness of the data processed in the Central Register of Voters.<sup>11</sup>

Access to the CRV within the framework of the tasks imposed by the legislator was granted to mayors, permanent electoral authorities, the minister in charge of information technology, the minister in charge of foreign affairs, as well as consuls.<sup>12</sup>

In turn, the obligation to update the data contained in the CRV has been entrusted to municipalities as a delegated task. The State Election Commission is to provide funds for this task, analogous to the existing obligation to keep local voter registers. The updating of the register is to include each change to the register. Therefore, the register will be updated each time new, changed data is entered into the CRV. It is worth noting, however, that these tasks have not been recognised as tasks delegated from the scope of government administration. Pursuant to the content of Article 8(1) of the Act of 8 March 1990 on municipal self-government (Journal of Laws of 2022, item 559, 1005,

<sup>9</sup> Explanatory memorandum to the bill, print 2897, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2897> [accessed: 15.10.2023].

<sup>10</sup> More about that I wrote in: B. Stępień-Załużka, *Komentarz do art. 18 [in:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, B. Banaszak, J. Michalska, B. Stępień-Załużka, Warszawa 2023, p. 44.

<sup>11</sup> Cf. Article 18 § 4 of the Electoral Code.

<sup>12</sup> Cf. Article 18 § 8 of the Electoral Code. M. Małecki, *Centralny Rejestr Wyborców, bezpłatne przewozy dla gmin bez transportu. Sejm uchwalił nowelizację kodeksu wyborczego*, <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8646904,sejm-nowelizacja-kodeksu-wyborczego.html> [accessed: 15.10.2023].

1079 and 1561), acts may impose on a municipality the obligation to perform tasks delegated to it from the scope of government administration, or from the scope of organisation of preparation and holding of general elections and referenda. In this respect, the legislator considered that the commissioned tasks of local government units set out in the Election Code are precisely such tasks, and not tasks of government administration, and they are defined in this way both in the Election Code and in other provisions of the draft (cf. Article 1[15] concerning Article 26 § 2 of the Code).<sup>13</sup>

The CRV is divided into two parts, Part One A concerning data of Polish citizens and Part Two B concerning personal data processed in the CRV of European Union citizens who are not Polish citizens and data of citizens of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland who are entitled to exercise their electoral rights in the Republic of Poland.<sup>14</sup>

Among the data included in the register are: first name(s), surname, PESEL registration number, father's name, date of birth, address of permanent residence, address of permanent residence registered in connection with the change of the voting district, address of residence, information on deprivation of the right to vote. In addition, the register also contains information on the polling district which is relevant for a given person due to the place of registration or residence, as well as on the electoral district which is relevant for elections to the Sejm, Senate, European Parliament and commune councils, county councils and voivodship assemblies. It is important that the basis for including a given voter in a given precinct and ward is the address of his/her registered office or residence. In practice, it will come down to the fact that a given voter votes in that ward and precinct, the boundaries of which include the given address (Art. 18a of the El. Code).<sup>15</sup>

The correctness of the personal data in the CRV is ensured by compatibility with the PESEL register. The effect of this is that when a person turns 18 their data automatically feeds into the CRV and, similarly, any change of data in the PESEL register results in a change in the CRV (Art. 18 c § 3 El. Code).<sup>16</sup>

The data in the register shall be deleted *ex officio* in the event of death or loss of Polish citizenship (Art. 18 c § 2 El. Code), and in the case of European Union citizens who are not Polish citizens and data of citizens of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland who are entitled to exercise voting rights in the Republic of Poland, also in the event of loss of citizenship of a European Union Member State other than the Republic of Poland or of

<sup>13</sup> More about that I wrote in: B. Stępień-Załucka, *Komentarz do art. 18...*, p. 44.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> More on yet the assumptions of the draft law in this regard, J. Borowski, *Zmiany w Kodeksie wyborczym. Projekt trafi do komisji sejmowej*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8610729,zmiany-kodeks-wyborczy-centralny-rejestr-wyborcow.html> [accessed: 15.10.2023].

<sup>16</sup> More on yet the assumptions of the draft law in this regard, K. Kostrzewa, *Zmiany w Kodeksie wyborczym w Sejmie. Czy powstanie Centralny Rejestr Wyborców?*, <https://www.infor.pl/prawo/wybory/parlamentarne/5659064,zmiany-w-kodeksie-wyborczym-w-sejmie.html> [accessed: 15.10.2023].



citizenship of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland; or filing of an application for removal from the Central Register of Voters.<sup>17</sup> In practice, the above will result in data relating to Polish citizens being processed in the CRV for a period of time from their 18th birthday until their death or loss of Polish citizenship. In the case of citizens of the Member States of the European Union or of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the data will be processed respectively from the moment of submission of an application for inclusion in the permanent electoral register to the moment of submission of an application for removal from that register or until death or loss of citizenship of any Member State.<sup>18</sup>

---

## Functionality of the CRV

---

Based on the regulation of the CRV presented above, it is necessary at this point to ask the key questions about what the unified register has changed and whether it has really, as the legislator intended, led to a simplification of the electoral procedures for the voter. First of all, it should be noted that the legislator, in order to meet public expectations, created a register that is accessible at any time to the voter, as the register has online access. Using the login and password of a trusted profile, an e-card or the mCitizen application, it is possible to check one's data in the register free of charge at any time. In addition to the online form, it is also possible to check the data in the register at the municipality. Likewise, it is possible to change the data contained in the CRV or to change the voting precinct. This can also be done online.<sup>19</sup>

Hence, among the benefits of the creation of the CRV are:

(1) unification of IT solutions for all municipalities in the organisation of elections - centrally collected data on voters, including those currently added to municipal voter registers;

(2) inclusion of each voter in only one register entered for a particular ward and district;

(3) access to and operation of the central register by municipalities and electoral authorities is to take place in real time;

(4) automatic adding of voters to the polling station on the basis of their address of residence, which will be possible thanks to the integration with the PESEL register as the reference register;

(5) exemption from the need for municipalities to notify each other about adding voters to a polling station according to their place of residence, which

<sup>17</sup> Cf. Article 18 § 4 of the Electoral Code.

<sup>18</sup> B. Stępień-Zalucka, *Komentarz do art. 18...*, p. 50.

<sup>19</sup> The website for this is <https://www.gov.pl/web/gov/zmien-obwod-glosowania-lub-dopisz-sie-do-crw> [accessed: 15.10.2023].

will eliminate the risk of voters being listed twice in two places and at the same time will reduce the costs of the election service;

(6) and finally the de-localisation of the issuing of voting certificates.<sup>20</sup>

Thus, it should be assumed that the single register makes it easier to sign up to the electoral.

In addition, it is possible at any time to have one's data in the register and to check where the competent electoral commission is located for a given voter. As a result of the above, the CRV simplifies changing the place of voting to the maximum, both at home and abroad.<sup>21</sup>

---

## Summary

---

The idea of unifying the electoral registers and replacing them with a single register has matured among academics, electoral law practitioners and political elites for more than a decade.<sup>22</sup> However, the pandemic times have accelerated the processes of computerisation and electrification of the society's communication with each other but also with the state bodies. The aforementioned processes have also led to the fact that today, as a society, we have become more mobile and electronic. Hence, among societal expectations, those designed to make our everyday life easier are at the forefront, and an integral part of this life is making decisions as sovereigns and thus taking part in elections.

The legislator has recognised society's expectations in this regard and has created the Central Register of Voters. Its introduction into the electoral system has greatly facilitated the possibility of taking part in elections especially for those voters who wished, in the last election. It should also not be forgotten that the elections of 15 October 2023 achieved a turnout of 74.36 per cent, a record result in the history of free Poland. Of course, this result cannot be attributed solely to the introduction of the CRV. However, this does not change the fact that the CRV has lived up to the hopes placed in it and, through easy access to the register and the facilitation of voting outside the place of permanent registration, has also contributed to increasing this turnout.

Nevertheless, it is important to recognise that the public's expectations for the facilitation of the electoral system go much deeper, namely the introduction of e-voting, e-voting, with the CRV appearing to be a step in this direction. Hence, it remains to closely follow the legislature's steps in this regard.

---

<sup>20</sup> A. Matlacz, 4 sierpnia... [accessed: 15.10.2023].

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> M. Pietrzak, Centralny Rejestr Wyborców musi być przetestowany przed wyborami, <https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8681729,centralny-rejestr-wyborcow-przetestowanie-wybory.html> [accessed: 15.10.2023].

**Abstract**

On 4 August 2023 – pursuant to Article 15(1)(7) of the Act of 26 January 2023 amending the Electoral Code Act and certain other acts (Journal of Laws, item 497) – the Central Register of Voters was launched. This register replaced more than 2,500 previously functioning registers. The change in this respect – in the legislator’s opinion – was dictated primarily by the necessity to eliminate possible irregularities related to discrepancies of data in individual registers and the possibility of duplication of voter data, which would result in errors in the election process. However, another equally important argument cannot be overlooked, namely to make the electoral process and the elections themselves more accessible to voters. The above assumptions need to be examined and the question of whether they have actually been achieved needs to be answered. I provide such an answer in the following article. The study uses dogmatic-legal and theoretical-legal methods.

**Keywords:** electoral law, electoral system, electoral procedure, Central Register of Voters, elections.

---

**BIBLIOGRAPHY**

---

- Banaszak B., Kodeks wyborczy. Komentarz, B. Banaszak, Warszawa 2018.
- Banaszak B., Michalska J., Stępień-Załużcka B., Kodeks wyborczy. Komentarz, Warszawa 2023.
- Borowski J., Zmiany w kodeksie wyborczym. Projekt trafi do komisji sejmowej, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8610729,zmiany-kodeks-wyborczy-centralny-rejestr-wyborcow.html> [accessed: 15.10.2023].
- Chmaj M., Komentarz do Konstytucji RP, Warszawa 2020.
- Dahl R., Demokracja i jej krytycy, Warszawa 1995.
- Dylematy polskiego prawa wyborczego, ed. J. Ciapała, A. Pyrżyńska, Warszawa 2021.
- Garlicki L., Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2023.
- Hall J. L., Policy Mechanisms for Increasing Transparency in Electronic Voting, Berkeley 2008, <https://josephhall.org/papers/jhall-phd.pdf>.
- Kodeks wyborczy. Komentarz, K. W. Czaplicki et al., Warszawa 2023.
- Konstytucja RP, tom 1. Komentarz. Art. 1–86, ed. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, ed. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, ed. P. Tuleja, Warszawa 2019.

Kostrzewa K., Zmiany w Kodeksie wyborczym w Sejmie. Czy powstanie Centralny Rejestr Wyborców?, <https://www.infor.pl/prawo/wybory/parlamentarne/5659064,zmiany-w-kodeksie-wyborczym-w-sejmie.html> [accessed: 15.10.2023].

Kowalczyk T., *Znaczenie zasady równości prawa wyborczego w prawie polskim przed wejściem w życie Kodeksu wyborczego*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2013, 2, 14.

Małecki M., Centralny Rejestr Wyborców, bezpłatne przewozy dla gmin bez transportu. Sejm uchwalił nowelizację kodeksu wyborczego, <https://forsal.pl/gospodarka/prawo/artykuly/8646904,sejm-nowelizacja-kodeksu-wyborczego.html> [accessed: 15.10.2023].

Matlacz A., 4 sierpnia ruszył Centralny Rejestr Wyborców, „Prawo.pl” <https://www.prawo.pl/samorzad/centralny-rejestr-wyborcow-uruchomienie,522515.html> [accessed: 15.10.2023].

Pietrzak M., Centralny Rejestr Wyborców musi być przetestowany przed wyborami, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/8681729,centralny-rejestr-wyborcow-przetestowanie-wybory.html> [accessed: 15.10.2023].

Rulka M., *Prawo do głosowania obywateli przebywających poza granicami kraju*, „Przeгляд Sejmowy” 2012, 2.

Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ed. M. Chmaj, Warszawa 2016.

Zubik M., *Prawo konstytucyjne współczesnej Polski*, Warszawa 2023.



Dominik Borek\*

## **Regulacja najmu krótkoterminowego (short-time rental STR) na poziomie krajowym i unijnym jako determinanta zarządzania obiektami zakwaterowania<sup>1</sup>**

### **[Regulation of Short-Term Rental (STR) at the National and EU Level as a Determinant of the Management of Accommodation Facilities]**

#### **Abstract**

As shown in this article, the regulation of short-term rental (STR) at the national and EU level is a determinant of the management of accommodation facilities. For many local governments, the short-term rental market is an important component in addition to the traditional accommodation base. Unfortunately, there are also problems related to this sphere of life, such as the global problem of the lack of a sufficient number of apartments for long-term (stay) rental purposes. The analysis carried out in the article showed how important it is for public authorities to have appropriate knowledge about this phenomenon. Only access to the data resources of booking platforms can help make appropriate decisions at the local level regarding the phenomenon itself. Therefore, the direction set out in the draft regulation of the European Parliament and of the Council on the collection and disclosure of data regarding short-term rental services of residential premises seems to be correct, but without additional conditions – going beyond simple data collection – it will not be effective. It is also worth remembering that at the EU and national level, it is first necessary to draw clear boundaries between the sharing economy and short-term rental. The sharing economy should be analyzed within the framework of STR only when it is related to payment, and not to the exchange of goods characterized by identity in terms of species.

**Keywords:** regulation, European Union, short-term rental, hotel services, booking platforms.

\* **Dominik Borek** – doktor nauk prawnych, adiunkt w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie, radca prawny; ORCID 0000-0002-4359-9426; [dpborek@wp.pl](mailto:dpborek@wp.pl).

<sup>1</sup> Artykuł prezentuje osobiste poglądy autora i nie może być interpretowany jako stanowisko jakiegokolwiek organu, podmiotu czy instytucji.

Krótkoterminowy najem lokali mieszkalnych (*short-term rental*, STR) staje się coraz ważniejszą częścią sektora turystyki. Stanowi ponad jedną czwartą całkowitej podaży usług zakwaterowania turystycznego w Unii Europejskiej. Podstawowym powodem takiego stanu rzeczy było pojawienie się platform rezerwacyjnych, które spotęgowały rozwój tego zjawiska<sup>2</sup>. W świadczeniu usług w sferze turystycznej odnotowuje się systematyczne zwiększenie liczby prywatnych osób udostępniających turystom własne nieruchomości na czasowy, odpłatny użytek<sup>3</sup>. Turyści również z dużym zainteresowaniem korzystają z tego rodzaju udogodnień, co powoduje narastanie zjawiska, uwagę należy jednak zwrócić także na postrzeganie tej aktywności gospodarczej przez samych mieszkańców miejscowości turystycznych. W ramach rozważań w niniejszym artykule zostaną zaprezentowane badania empiryczne zarówno ilościowe, jak i jakościowe; wykorzystana będzie również metoda dogmatyczno-egzegetyczna. Praca ma na celu wykazanie, iż uregulowanie najmu krótkoterminowego jest zasadniczym czynnikiem wpływającym na zarządzanie działalnością w obiektach zakwaterowania w ramach STR. W artykule wykorzystano badania prowadzone na poziomie unijnym, materiały Departamentu Turystyki Ministerstwa Sportu i Turystyki, a także dokumenty wytworzone na poziomie unijnym.

---

## Badania empiryczne ilościowe obszaru STR

---

Jak wskazano na wstępie do niniejszych rozważań, szczególnie istotna jest perspektywa mieszkańców w zakresie STR. W tej części zostaną zaprezentowane wnioski z badania Flash Eurobarometer 495 – przeprowadzonego przez UE<sup>4</sup>. Podstawową sprawą jest wskazanie, że ponad 25% wszystkich obywateli UE dokonuje rezerwacji w ramach STR poprzez platformy rezerwacyjne<sup>5</sup>. W samym 2019 r. udzielono 512 milionów noclegów w ramach STR w Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Rok 2019 będzie traktowany jako bazowy do wszelkich rozważań podejmowanych w ramach niniejszego artykułu. Pandemia COVID-19 dotkliwie zmieniła sytuację na rynku najmu krótkoterminowego, który w latach

<sup>2</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>3</sup> Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex%3a52022pc0571&fbclid=iwar1x6u849ndzemf-clbhv6xgepygp5zp3awsxxrrxs2kwzfb8stbt90hrqci>.

<sup>4</sup> [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279\\_495\\_eng](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279_495_eng).

<sup>5</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2279>.

<sup>6</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_3293](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_3293).



2018–2019 rozkwitał zarówno w Polsce, jak i na świecie<sup>7</sup>. Spadek w przyjazdach turystów zagranicznych na świecie wyniósł w 2020 roku około 74%<sup>8</sup>. Według szacunków ekspertów odbudowa rynku – uwzględniając obecne natężenie ruchu międzynarodowego – dokona się w latach 2023–2024, być może osiągnąjąc poziom równy wskazanemu okresowi referencyjnemu<sup>9</sup>. Dlatego też w odniesieniu się do badań i analiz ze wszech miar uzasadnione jest korzystanie z informacji i danych wytworzonych w roku 2019. Zgodnie z eksperymentalnym badaniem Eurostatu w 2019 roku na pierwszym miejscu w udzielonych noclegach w ramach STR na świecie znalazł się Paryż z kwotą blisko 15 mln<sup>10</sup>. W tym samym okresie w Krakowie udzielono około 4,524 miliona noclegów w ramach STR, w Berlinie zaś niewiele więcej – bo 4,536 mln. Warszawa jako drugie w kolejności miasto polskie odnotowała kwotę 3,1 mln, Gdańsk – 2 mln, Wrocław – 1,3 mln, co stanowi i tak więcej udzielonych noclegów w ramach STR niż w Hamburgu czy Sztokholmie<sup>11</sup>. Ogółem w 2019 roku w całej Polsce udzielono 22 mln noclegów w ramach najmu krótkoterminowego<sup>12</sup>.

Paryż	15 mln
Kraków	4,524 mln
Warszawa	3,1 mln
Gdańsk	2 mln
Wrocław	1,3 mln
Polska (ogółem)	22 mln

Powyższe dane dobitnie świadczą o silnej pozycji Polski w tym obszarze rynku usług turystycznych, jednak ponad połowa wszystkich noclegów w ramach STR miała miejsce w krajach basenu Morza Śródziemnego – Francja, Hiszpania, Włochy<sup>13</sup>. Fakt ten świadczy o ogromnej popularności tzw. turystyki 3 x S (*sand, sun, sea* – plaża, słońce, morze) wśród osób korzystających

<sup>7</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>8</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat ocena funkcjonowania ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, 9 marca 2022 r.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279\\_495\\_eng](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279_495_eng)  
[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms).

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms#paris\\_was\\_the\\_most\\_popular\\_city](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms#paris_was_the_most_popular_city).

<sup>12</sup> [https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279\\_495\\_eng](https://data.europa.eu/euodp/pl/data/dataset/s2279_495_eng).

<sup>13</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms#paris\\_was\\_the\\_most\\_popular\\_city](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms#paris_was_the_most_popular_city).

z STR. Dzięki pozyskaniu danych od platform rezerwacyjnych staje się możliwe oszacowanie skali zjawiska STR w całej Europie: w 2019 miało miejsce około stu rezerwacji najmu krótkoterminowego na minutę<sup>14</sup>. W ramach Flash Eurobarometer 495 dokonano również badania zalet i wad zjawiska STR stwierdzonych przez mieszkańców UE.

Co do zasady STR stwarza korzyści i możliwości dla najemców, wynajmujących i całego rynku turystycznego, ale stanowi również źródło problemów (zwłaszcza dla społeczności lokalnych borykających się z nadmiernym przepływem ruchu turystycznego oraz brakiem przystępnych cenowo mieszkań na wynajem długoterminowy – do celów pobytowych)<sup>15</sup>. Wady oraz zalety zjawiska najmu krótkoterminowego zidentyfikowane przez mieszkańców UE prezentuje poniższa tabela<sup>16</sup>.

Wady	Zalety
zwiększenie liczby turystów, co wpływa negatywnie na infrastrukturę	dodatkowy zarobek dla gestora
hałas, korki drogowe, zmniejszone poczucie bezpieczeństwa	niższa cena zakwaterowania niż w przypadku obiektów skategoryzowanych
wyższe ceny usług, artykułów spożywczych	umożliwienie podróżowania osobom mniej zamożnym
brak mieszkań na cele najmu długoterminowego (do celów pobytowych)	prosta forma korzystania z form rezerwacji najmu krótkoterminowego
większe ceny za wynajem mieszkań do celów pobytowych	wydatkowanie środków przez turystów w najbliższym sąsiedztwie miejsca, w którym przebywają
uchylanie się od spełniania obowiązków podatkowych – narastanie zjawiska tzw. szarej strefy	zwiększenie inwestycji przez władze lokalne
zacieranie się granic między świadczeniem usług przez przedsiębiorcę (profesjonalistę) a świadczeniem usług okazjonalnym – poza zakresem działalności gospodarczej	Zwiększenie wpływów podatkowych

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay\\_accommodation\\_offered\\_via\\_online\\_collaborative\\_economy\\_platforms](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=short-stay_accommodation_offered_via_online_collaborative_economy_platforms).

<sup>15</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>16</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2279>.

Najem krótkoterminowy daje wiele możliwości zarówno dla turystów, jak i usługodawców (gestorów obiektów zakwaterowania), przyczyniając się również w pewnym stopniu do wzrostu gospodarczego na danym terenie<sup>17</sup>. Jednocześnie STR może stwarzać problemy związane choćby z zacierającymi się granicami pomiędzy świadczeniem usług w ramach działalności gospodarczej (prowadzonej przez profesjonalistów) oraz poza nią. Kwestia ta jako jedna z podstawowych w zakresie rozważań nad regulacją tego obszaru zostanie podjęta w dalszej części artykułu.

---

## Najem krótkoterminowy a ekonomia współdzielenia – badania empiryczne jakościowe

---

Gospodarka współdzielenia, ekonomia współdzielenia czy po prostu gospodarka dzielenia się (ang. *sharing economy* lub *collaborative economy*)<sup>18</sup> oznacza wymienianie się posiadanymi dobrami materialnymi i niematerialnymi, co w swej istocie mają ułatwiać platformy internetowe<sup>19</sup>. Pierwotnym założeniem koncepcyjnym była wymiana dóbr o tym samym charakterze; przykładowo w obszarze najmu krótkoterminowego gospodarz danego miejsca udostępniał je turyście zagranicznemu celem skorzystania z jego nieruchomości w przyszłości w podobnym celu. Szlachetne koncepcje pierwotnego sposobu funkcjonowania tego segmentu rynku z czasem doprowadziły do umożliwienia wymiany dóbr różnego rodzaju, np. polegającej na udostępnieniu mieszkania z jednej strony, z drugiej zaś wypożyczenia pojazdu silnikowego. Odejście od pierwotnych założeń koncepcji doprowadziło do komercjalizacji rynku i wymiany dóbr w sposób odpłatny, co w wielu przypadkach w zasadzie nie odbiega od standardowego świadczenia usług przez profesjonalistów (przedsiębiorców). Jak wskazuje w swych analizach Ministerstwo Rozwoju i Technologii – modele biznesowe, w których działalność odbywa się dzięki pośrednictwu platform internetowych, obejmują więc trzy kategorie uczestników<sup>20</sup>:

- ◆ osoby / podmioty dzielące się swoimi dobrami materialnymi lub niematerialnymi, udostępniające je (np. umiejętności); mogą to być zarówno osoby fizyczne prowadzące tego typu aktywność okazjonalnie, jak i przedsiębiorcy;

---

<sup>17</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat ocena funkcjonowania ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, 9 marca 2022 r.

<sup>18</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

<sup>19</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>20</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

- ♦ korzystający z dóbr materialnych lub niematerialnych; mogą to być zarówno nabywcy zawierający umowę kupna / korzystania z usługi, jak i osoby uczestniczące w wymianie poprzez udostępnianie własnych dóbr na zasadzie wzajemności;
- ♦ pośrednicy będący przedsiębiorcami, których działalność polega na stałym pośredniczeniu w zawieraniu umów o świadczenie usług lub nabywaniu rzeczy przez korzystających z dóbr od osób / podmiotów dzielących się. Pośrednictwo wykorzystuje platformy internetowe do łączenia dostawców z użytkownikami<sup>21</sup>.

Gospodarka współdzielenia dotyczy wielu sektorów, z punktu widzenia niniejszego artykułu najistotniejsza jest jednak ta w obszarze najmu krótkoterminowego. Aby pokazać kontekst i podobieństwo modeli biznesowych w *sharing economy*, poniżej w ramach badania jakościowego zostaną omówione wybrane platformy funkcjonujące na rynku wymiany dóbr w postaci nieruchomości turystycznych.

Badanie rozpocząć należy od najbardziej znanej na świecie platformy do wyszukiwania ofert wynajmu krótkoterminowego – Airbnb<sup>22</sup>.

<https://www.airbnb.com>

Ta platforma rezerwacyjna powstała w roku 2008 w USA, działa na podstawie prawa federalnego. Pierwotnym założeniem właścicieli było umożliwienie za pośrednictwem aplikacji wymiany nieruchomości na cele wypoczynkowe; dokonywali tego zarejestrowani na platformie użytkownicy<sup>23</sup>. Z biegiem czasu dopuszczono możliwość odpłatności w korzystaniu z danej nieruchomości, co spowodowało komercjalizację samej idei. Platforma Airbnb umożliwia użytkownikom publikowanie, oferowanie, wyszukiwanie i rezerwowanie pobytu w ramach najmu krótkoterminowego. Airbnb nie ponosi odpowiedzialności za usługi zakwaterowania realizowane przez przedsiębiorcę lub osobę prywatną, zapewnia jednak podstawowe warunki bezpieczeństwa w obrocie. Do tych ostatnich należą między innymi: udostępnienie platformy do komunikowania się pomiędzy wynajmującym a najemcą, możliwość weryfikacji tożsamości obu stron, uruchomienie infolinii pracującej 24 godziny na dobę, której celem jest zapewnienie możliwości zgłaszania nieprawidłowości, a także funkcja pozostawienia publicznej opinii na temat obiektu<sup>24</sup>. Najważniejszym zabezpieczeniem jest jednak zobowiązanie przyjmowania wpłat odrębnie dla każ-

<sup>21</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex:52016dc0356>.

<sup>22</sup> Komunikat z 2.06.2016 Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się.

<sup>23</sup> <https://www.airbnb.pl/about/company-details>.

<sup>24</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

dego klienta na swego rodzaju rachunek powierniczy. Wpłaty dokonane przez klientów są przekazywane na rachunek usługodawcy po potwierdzeniu wykonania usługi zakwaterowania. Za świadczone usługi cyfrowe Airbnb pobiera prowizję od opłaty rezerwacyjnej oraz dodatkową kwotę z całej wpłaty, którą otrzymuje wynajmujący<sup>25</sup>.

<https://www.vrbo.com>

Podobny model biznesowy został wykorzystany w Teksasie w roku 1995, gdzie prowadzona jest platforma internetowa o nazwie VRBO. Rynek eksplorowany przez Vrbo jest trochę inny niż w przypadku Airbnb, ponieważ skupia się wyłącznie na nieruchomościach wakacyjnych<sup>26</sup>. Tego typu oferta jest przeznaczona w głównej mierze dla rodzin z dziećmi lub grup przyjaciół. Pierwotnie Vrbo nie była platformą nastawioną na zysk i miała na celu kojarzenie ze sobą właścicieli nieruchomości i wynajmujących na zasadach wzajemności. Dopiero z czasem platforma zyskała komercyjny charakter i rozpoczęła pobieranie opłat za usługę / rezerwację, przekazując ją prowadzącemu obiekt po dokonanych zakwaterowaniu. Od 2016 roku platforma dodatkowo zaczęła pobierać opłaty rezerwacyjne. Opłata za usługę jest uiszczana jako procent całkowitej kwoty rezerwacji z wyłączeniem podatków i opłat publicznych. Platforma działa na podstawie federalnego prawa amerykańskiego, pomimo iż została pierwotnie zarejestrowana w jednym stanie – Teksasie<sup>27</sup>.

<https://www.homestay.com>

Kolejnym przykładem w świecie cyfrowym wykorzystania ekonomii współdzielenia na rynku usług zakwaterowania jest platforma homestay.com. Powstała w roku 2013 w Irlandii, zakłada zróżnicowany model w porównaniu do wskazanych wyżej dwu poprzednich agencji. Homestay oferuje możliwość zakwaterowania i pobytu u mieszkańców, którzy przebywają na miejscu w swojej nieruchomości<sup>28</sup>. Model ten stwarza niepowtarzalną okazję do nawiązania nowych kontaktów i poznania osób, które na co dzień mieszkają i żyją w danym miejscu, pozwala również poczuć się jak mieszkaniec danej miejscowości<sup>29</sup>. Spędzając czas w mieszkaniach gospodarzy, można cieszyć się wspólnymi doświadczeniami pobytu wakacyjnego. Platforma otrzymuje stałą prowizję od każdej rezerwacji, w ramach swojej funkcjonal-

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> [https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using\\_homeaway\\_safely](https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using_homeaway_safely).

<sup>27</sup> [https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w\\_04dbvyuqdzuhsn0#vrbo](https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w_04dbvyuqdzuhsn0#vrbo).

<sup>28</sup> <https://www.homestay.com/about-us>.

<sup>29</sup> [https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w\\_04dbvyuqdzuhsn0#vrbo](https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlugow6ssicbkr83t-4-yxeokozsea9w_04dbvyuqdzuhsn0#vrbo).

ności pozwala na rejestrację wynajmujących oraz najemców – zapewniając poczucie bezpieczeństwa stronom kontraktu<sup>30</sup>. Dodatkowo aplikacja daje możliwość dostępu w czasie rzeczywistym do raportów o wizytach, rezerwacjach i zarobkach wygenerowanych przez daną nieruchomość<sup>31</sup>. W głównej mierze aplikację wykorzystują mieszkańcy terenów wiejskich, co pozwala na promocję wynajmu krótkoterminowego w obszarze agroturystyki (gospodarstw wiejskich).

Badania jakościowe przeprowadzone w ramach niniejszego artykułu wykazały, w jaki sposób w swej podstawowej warstwie ekonomia współdzielenia działa w obszarze najmu krótkoterminowego. W zasadzie w przypadku, gdy ma ona wymiar komercyjny, jest elementem najmu krótkoterminowego; większym problemem jest jednak kwalifikacja tego zjawiska w przypadku, gdy dotyczy on tradycyjnej wymiany dóbr tego samego rodzaju. W rozważaniach nad ideą ekonomii współdzielenia w obszarze najmu krótkoterminowego istotne jest, że najem to umowa konsensualna, która dochodzi do skutku, gdy obie strony złożą oświadczenia woli, dwustronnie zobowiązująca, wzajemna i odpłatna<sup>32</sup>. W stosunkach najmu z natury rzeczy obowiązuje zasada swobody umów wyrażona w art. 353<sup>1</sup> ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>33</sup>. Kluczowa jest zatem kwestia odpłatności – jeśli rozprawiamy o najmie krótkoterminowym, jest to cecha konstytuująca STR. Zatem ekonomia współdzielenia powinna być analizowana w ramach STR wyłącznie wtedy, gdy jest związana z odpłatnością, nie zaś wymianą dóbr cechujących się tożsamością co do gatunku.

---

## Dlaczego należy uregulować STR?

---

Najem krótkoterminowy dzięki platformom rezerwacyjnym zdobył ogromną popularność w całej Europie, pomimo iż najbardziej znane platformy rezerwacyjne powstawały poza Europą, głównie w USA. Wielu mieszkańców Unii Europejskiej korzystało z najmu krótkoterminowego na długo przed powstaniem platform rezerwacyjnych. Pierwotną formą wykorzystywaną w wyjazdach turystycznych była gospodarka oparta na współpracy i współdzieleniu, która zapewniała nowe możliwości podróżowania. W szczególności model ten był widoczny wraz z rozrostem strefy Schengen. Jednocześnie zjawisko to z biegiem czasu – gdy stawało się coraz bardziej skomercjalizo-

<sup>30</sup> <https://www.homestay.com/about-us>.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>33</sup> *Ibid.*



wane – wytworzyło napięcia między nowymi usługodawcami a istniejącymi operatorami rynku<sup>34</sup>.

Odnosząc się do przeprowadzonych analiz, należy stwierdzić, że co do zasady mamy do czynienia z dwoma podstawowymi zagadnieniami problemowymi:

1) platformy rezerwacyjne mają ogromne zasoby danych, którymi nie zawsze chcą się dzielić w sposób nieodpłatny;

2) władze publiczne rzadko kiedy posiadają dostęp do danych, którymi dysponują platformy rezerwacyjne, a zatem nie mają pełnej wiedzy o lokalnym rynku STR<sup>35</sup>.

Przyczyną powyższych problemów są w głównej mierze następujące czynniki:

- ◆ zróżnicowanie sposobów rejestracji w zakresie STR, w zależności od kraju;
- ◆ brak odpowiednich ram prawnych (dostosowanych do swoistości danego rynku) i obowiązku dla platform rezerwacyjnych w zakresie udostępniania danych;
- ◆ brak wystarczającej liczby mieszkań na potrzeby wynajmu długoterminowego (do celów pobytowych)<sup>36</sup>.

Przy okazji tych rozważań ważne jest też, aby uspołnić nazewnictwo, które w obszarze turystycznego zakwaterowania nie jest jednolite. Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych posługuje się pojęciem „usługi hotelarskiej”, w ustawie z 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych mówi się zaś o „usłudze zakwaterowania”<sup>37</sup>.

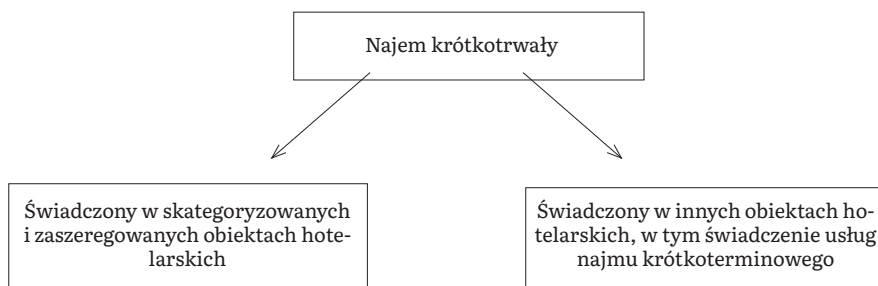
Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych wskazuje, że usługi hotelarskie to krótkotrwałe, ogólnie dostępne wynajmowanie domów, mieszkań, pokoi, miejsc noclegowych, a także miejsc na ustawienie namiotów lub przyczep samochodowych oraz świadczenie, w obrębie obiektu, usług z tym związanych. Wyżej wymieniony akt prawny używa więc pojęcia „najem krótkotrwały”, nie zaś „najem krótkoterminowy” – a to ostatnie jest wyrażeniem dotyczącym wyłącznie usług zakwaterowania świadczonych w obiektach nieskatygoryzowanych. Najem krótkoterminowy jest zatem węższym znaczeniowo i de-sygnatowo wyrażeniem aniżeli najem krótkoterminowy, pozostaje jednak jego częścią.

<sup>34</sup> Komunikat z 2.06.2016 Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Program na rzecz gospodarki dzielenia się.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex%3a52022pc0571&fbclid=i-war1x6u849ndzemfclbhv6xgpepygp5zp3awsxxrrxs2kwzfb8stbt90hrqci>.

<sup>37</sup> D. Borek, K. Szot, Wyzwania działu administracji rządowej „turystyka” w obszarze turystyki społecznej – aspekty organizacyjno-prawne [w:] Turystyka społeczna a jakość życia, red. P. Różycki, Warszawa, 2022.



Ponadto niejednolita z regulacjami ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych jest terminologia używana w rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), gdzie dział 55.10.Z obejmuje hotele i podobne obiekty zakwaterowania. Podklasa ta obejmuje zapewnienie krótkotrwałego zakwaterowania w: hotelach, motelach, pensjonatach, innych obiektach hotelowych (np. takich jak: wotele, botele, novotele, lotele, airtele, zajazdy, zamki). Rozporządzenie używa więc wyrażenia „inny obiekt hotelowy”, ustawa zaś wyrażenia „inny obiekt hotelarski”. Pomijając sam fakt braku zbieżności pojęciowej, to wymienione w rozporządzeniu przykłady innych obiektów hotelowych są faktycznie w większości obiektami hotelarskimi w rozumieniu ustawy, bowiem wotele, botele, novotele, lotele czy airtele powinny być zaszergowane do rodzaju „hotel” lub „motel”.

Biorąc pod uwagę wszystkie argumenty – w tym w głównej mierze systemowe podejście do tej problematyki – należałoby podjąć działania zmierzające do uregulowania zjawiska najmu krótkoterminowego. Wskazane jest przyjmowanie takich rozwiązań prawnych, które umożliwią wykorzystanie potencjału zjawiska, przy jednoczesnym uniknięciu zagrożeń z nim związanych<sup>38</sup>.

---

## Stan prac oraz przyszłe rozwiązania na poziomie krajowym i unijnym

---

Działania prelegislacyjne w obszarze najmu krótkoterminowego zostały zainicjowane przez Komisję Europejską już w roku 2016, lecz w pierwszej kolejności odnosiły się do niewielkiego segmentu tego obszaru, jakim jest gospodarka współdzielenia. Stąd w ramach analiz niezbędne było ukazanie zależności pomiędzy ekonomią współdzielenia a najmem krótkoterminowym.

<sup>38</sup> Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych i zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1724, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex%3a52022pc0571&fbclid=i-warlx6u849ndzemfc1bhv6xgepygp5zp3awsxxrrxs2kwzfb8stbt90hrqci>.

W czerwcu 2016 r. Komisja Europejska wydała „Europejski program na rzecz gospodarki dzielenia się”<sup>39</sup>, który przybrał postać komunikatu kierowanego do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. W dokumencie tym mocno dystansowano się od pomysłu regulowania rynku, zwracając uwagę na możliwość ograniczenia zakresu niezbędnej interwencji legislacyjnej za pomocą „systemów oceny usług przez użytkowników i rankingów bądź innych mechanizmów mających na celu zniechęcanie uczestników rynku do szkodliwych zachowań”<sup>40</sup>. Jest to tym bardziej zastanawiające w kontekście ostatnich pomysłów KE na regulowanie tego obszaru aktywności w najwyższej z form zharmonizowania, czyli w postaci rozporządzenia – do czego jeszcze wrócimy w dalszej części. Niespełna dwa lata od wydania komunikatu Komisja Europejska zorganizowała spotkanie wysokiego szczebla zatytułowane: High-Level Conference on the Collaborative Economy: opportunities, challenges, policies<sup>41</sup>, nie przyniosło ono jednak rozstrzygnięć wskazujących na konieczność szybkiej zmiany przepisów.

Wydaje się jednak, że zrealizowanie postulatu regulacji obszaru najmu krótkoterminowego mogłoby okazać się niezwykle trudne, biorąc pod uwagę chociażby dorobek prawny Unii Europejskiej – zarówno w zakresie prawa pierwotnego, jak i wtórnego<sup>42</sup>. W jego ramach mieści się również orzecznictwo unijnych sądów, zwyczajne oraz wspólne wartości<sup>43</sup>. Pojęcie dorobku prawnego UE (*acquis communautaire*) aktualizuje się zatem w głównej mierze poprzez orzecznictwo wywierające wpływ na daną instytucję prawną bądź podmiot<sup>44</sup>; w przypadku najmu krótkoterminowego jest równie istotne. Kluczowe w tym obszarze są dwa orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) dotyczące Airbnb Ireland. W pierwszym z wyroków z 19 grudnia 2019 r. w sprawie C-390/18 AIRBNB Ireland TSUE uznał, iż usługę, która polega na umożliwieniu, za wynagrodzeniem, nawiązania za pośrednictwem platformy elektronicznej kontaktu pomiędzy potencjalnymi najemcami a oferującymi usługę krótkoterminowego zakwaterowania wynajmującymi (będącymi bądź niebędącymi przedsiębiorcami), należy zakwalifikować jako „usługę społeczeństwa informacyjnego”<sup>45</sup>.

W ramach drugiego rozstrzygnięcia zapadł wyrok TSUE z 27 kwietnia 2022 r., sprawa C-674/20. Uznano w nim, że nie jest sprzeczne z prawem UE takie uregulowanie w stosunku do platform rezerwacyjnych, które nakłada obowiązek przekazania organowi podatkowemu, na jego pisemne żądanie,

<sup>39</sup> Komunikat z 2.06.2016 Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski Program na rzecz gospodarki dzielenia się.

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex:52016dc0356>.

<sup>41</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

<sup>42</sup> B. Rischka-Słowik, *Acquis Communautaire Sportive*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, 1, s. 386.

<sup>43</sup> Przewodnik po prawie Unii Europejskiej, publikacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 2.

<sup>44</sup> Szerzej: B. Rischka-Słowik, *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, ss. 354–358.

<sup>45</sup> <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=f02143750f7e2655848b5fe64ecd-4df8?text=&docid=221836&pageindex=0&doclang=pl&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=865014>.

danych podmiotu prowadzącego obiekt i danych kontaktowych turystycznych obiektów noclegowych, jak również informacji o liczbie noclegów oraz liczbie jednostek zakwaterowania prowadzonych w ciągu poprzedniego roku<sup>46</sup>.

Postępowania, które toczyły się w ostatnich latach, spowodowały podjęcie decyzji na poziomie Komisji Europejskiej związanej z rozpoczęciem prac zmierzających do uregulowania na poziomie unijnym najmu krótkoterminowego.

W roku 2021 Komisja Europejska zorganizowała dwa warsztaty dotyczące regulacji najmu krótkoterminowego w różnych państwach członkowskich UE. W tym samym roku przeprowadzono trzymiesięczne konsultacje z licznym gronem osób reprezentujących zainteresowane strony, w tym m.in. władzami publicznymi (na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym), platformami rezerwacyjnymi, wynajmującymi, innymi dostawcami usług (m.in. zarządcami hotelowymi w formule *condo* i *aparthotel*, gestorami bazy hotelowej) oraz stowarzyszeniami branżowymi. Podczas przeprowadzonych konsultacji społecznych otrzymano prawie 5700 odpowiedzi<sup>47</sup>. Niespełna rok od zakończonych konsultacji – w listopadzie 2022 r. – Komisja Europejska przedstawiła projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych<sup>48</sup>. Można się zastanawiać, jak dalece mogą być efektywne konsultacje publiczne, w których otrzymuje się kilka tysięcy odpowiedzi. Dziwić może również wyjątkowo krótki czas procedowania wspomnianego dokumentu. Dodajmy na marginesie, że termin prowadzenia konsultacji też nie był przemyślany, ponieważ przypadał na okres wyjątkowo dużej zachorowalności na COVID-19. Władze publiczne oraz branża bardziej myśleli o tym, czy ruch turystyczny kiedykolwiek wróci jeszcze do poziomu sprzed pandemii – i bynajmniej nie zastanawiano się w takim momencie nad regulowaniem rynku. Wtedy panowały raczej tendencje liberalizujące aniżeli ograniczające rynek, ponadto prowadzono wówczas prace związane z pomocą dla branży i ratowaniem rynku. Stąd trudno traktować prowadzone konsultacje jako adekwatne do sytuacji i wiarygodne. Dyskusyjne wydaje się również przyjęcie przez Komisję Europejską jako proponowanego rozwiązania projektu rozporządzenia, czyli najtwardszej formy regulacji w UE, która cechuje się harmonizacją zupełną<sup>49</sup>.

Jak zatem wobec powyższego zorganizowano prace na poziomie krajowym? Te ostatnie muszą być skorelowane z działaniami podejmowanymi w obszarze prawa europejskiego, a także działaniami organizacji międzynarodowych, takich jak UNWTO<sup>50</sup>. Dlatego – w związku z działaniami podejmo-

<sup>46</sup> <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzienniki-ue/sprawa-c-674-20-wyrok-trybunalu-druga-izba-z-dnia-27-kwietnia-2022-r-airbnb-69582825>.

<sup>47</sup> [https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkotermiowy-pod-kontrola-2022-11-07\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkotermiowy-pod-kontrola-2022-11-07_pl).

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> J. Barcz (red.), *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Warszawa 2009.

<sup>50</sup> D. Borek, K. Szot, K. Szuppe, *Kodeks ochrony turystów UNWTO w aspekcie jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa europejskiego i krajowego*, „Folia Turistica” 2022, 59.

wanymi na poziomie unijnym wobec projektu rozporządzenia STR – prace nad zmianami krajowymi w obszarze najmu krótkoterminowego muszą być zbieżne z tymi, które trwają w KE<sup>51</sup>. Obecnie zakłada się, iż KE będzie prowadziła warsztaty dla państw członkowskich w zakresie wdrażania rozwiązań, które zapewnią sprawne funkcjonowanie rozporządzenia. To ostatnie określiło zasady gromadzenia danych przez właściwe organy i dostawców platform internetowych pośredniczących w najmie krótkoterminowym oraz zasady udostępniania właściwym organom przez platformy internetowe pośredniczące w najmie krótkoterminowym danych dotyczących świadczenia usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych. Każdy obiekt świadczący usługi najmu krótkoterminowego zostanie zobligowany do uzyskania numeru rejestrowego, który będzie wykorzystywany do prezentacji oferty. Portale rezerwacyjne nie będą mogły udostępnić oferty obiektu, jeśli nie będzie on wpisany do właściwego rejestru. Należy podkreślić, że w Polsce jednostki samorządu terytorialnego mają sprawnie działające ewidencje obiektów świadczących usługi hotelarskie, które w ramach nowych przepisów powinny być prowadzone w narzędziu teleinformatycznym – i tylko wtedy pozwolą na technologiczne dostosowanie rynku najmu krótkoterminowego<sup>52</sup>. Stan prac na poziomie krajowym jest na etapie założeń do zmian ustawy o usługach hotelarskich, usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych<sup>53</sup>.

### Abstrakt

Jak wykazano w niniejszym artykule, regulacja najmu krótkoterminowego (*short-time rental*, STR) na poziomie krajowym i unijnym jest determinantą zarządzania obiektami zakwaterowania. Dla wielu samorządów terytorialnych rynek najmu krótkoterminowego jest ważnym komponentem w uzupełnieniu tradycyjnej bazy noclegowej<sup>54</sup>. Niestety pojawiają się również kłopoty związane z tą sferą życia, jak choćby globalny problem braku wystarczającej liczby mieszkań do celów wynajmu długoterminowego (pobytowe-go)<sup>55</sup>. Analiza przeprowadzona w artykule wykazała, jak istotne jest, aby organy publicz-

<sup>51</sup> Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw najważniejsze postulowane zmiany (opracowano na bazie prekonsultacji założeń projektu ustawy o rodzajach usług turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw), projekt z 30 grudnia 2022 r.

<sup>52</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki na temat ocena funkcjonowania ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych. Komisja Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, 9 marca 2022 r.

<sup>53</sup> Założenia do projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw najważniejsze postulowane zmiany (opracowano na bazie prekonsultacji założeń projektu ustawy o rodzajach usług turystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw), projekt z 30 grudnia 2022 r.

<sup>54</sup> Informacja Ministra Sportu i Turystyki dotycząca planów wprowadzenia przepisów prawnych regulujących ekonomię współdzielenia w obszarze turystyki w Polsce. Informacja na posiedzenie Komisji Kultury Fizycznej, Sportu i Turystyki, Warszawa, październik 2018 r.

<sup>55</sup> <https://www.gov.pl/web/rozwój-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

ne dysponowały odpowiednią wiedzą na ten temat tego zjawiska. Tylko dostęp do zasobów danych platform rezerwacyjnych może pomóc w podjęciu odpowiednich decyzji na poziomie lokalnym odnośnie do zjawiska jako takiego. Kierunek wytyczony w projekcie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie gromadzenia i udostępniania danych dotyczących usług krótkoterminowego najmu lokali mieszkalnych wydaje się zatem słuszny, jednak bez dodatkowych uwarunkowań – wykraczających poza zwykle kompletowanie danych – nie będzie skuteczny. Warto też pamiętać, że na poziomie unijnym oraz krajowym w pierwszej kolejności potrzebne jest wytyczenie wyraźnych granic pomiędzy gospodarką współdzielenia a najmem krótkoterminowym. Ekonomia współdzielenia powinna być analizowana w ramach STR wyłącznie wtedy, gdy jest związana z odpłatnością, nie zaś wymianą dóbr cechujących się tożsamością co do gatunku.

**Słowa kluczowe:** rozporządzenie, Unia Europejska, najem krótkoterminowy, usługi hotelarskie, platformy rezerwacyjne.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

### Netografia:

<https://www.airbnb.pl/about/company-details>.

[https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlu-gow6ssicbkr83t4-yxeokozsea9w\\_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo](https://www.androidsis.com/pl/alternatywy-airbnb/?fbclid=iwar3hngm4jqwzlu-gow6ssicbkr83t4-yxeokozsea9w_04dbvuyqdzuhsn0#vrbo).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/txt/?uri=celex:52016dc0356>.

<https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/gospodarka-wspoldzielenia>.

<https://www.homestay.com/about-us>.

[https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using\\_homeaway\\_safely](https://www.vrbo.com/pl-pl/help/category/using_homeaway_safely).

[https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkoterminowy-pod-kontrola-2022-11-07\\_pl](https://poland.representation.ec.europa.eu/news/najem-krotkoterminowy-pod-kontrola-2022-11-07_pl).

### Piśmiennictwo:

Borek D., Szot K., Szuppe K., Kodeks ochrony turystów UNWTO w aspekcie jego zgodności z obowiązującymi przepisami prawa europejskiego i krajowego, „Folia Turistica” 2022, 59.

Przewodnik po prawie Unii Europejskiej, publikacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

Rischka-Słowik B., Acquis Communautaire Sportive, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, 1.

Rischka-Słowik B., Konstytucja sportu w Unii Europejskiej, Warszawa 2014.

Turystyka społeczna a jakość życia, red. P. Różycki, Warszawa 2022.

Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej, red. J. Barcz, Warszawa 2009.





Jan Basta\*

## Rzecznik patentowy jako pełnomocnik w postępowaniu z zakresu własności intelektualnej

### [Patent Attorney as Representative in Intellectual Property Proceedings]

#### Abstract

This study addresses the issue of a patent attorney acting as a representative in intellectual property proceedings. By amending the Code of Civil Procedure, the legislator, with the Act of February 13, 2020, expanded the list of existing rights of a patent attorney in civil proceedings. It was therefore necessary to discuss the new status of a patent attorney as a representative in civil cases. The discussed article therefore raises the following issues: the participation of attorneys in civil proceedings, separate proceedings in intellectual property cases and the role of patent attorneys in these proceedings.

**Keywords:** proceedings in intellectual property matters, attorney, patent attorney.

Ustawą z 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw<sup>1</sup> ustawodawca rozszerzył i sprecyzował katalog postępowań uregulowanych w kodeksie postępowania cywilnego, w ramach których rzecznik patentowy może występować jako pełnomocnik. Dotychczasowy stan prawny (przed wejściem w życie zm.k.p.c., tj. przed 1 lipca 2020 r.) umożliwiał rzecznikowi patentowemu na reprezentowanie strony jedynie w sprawach własności przemysłowej (art. 87 § 1 k.p.c. – przed zmianą). Obecnie uprawnienia rzecznika patentowego zostały rozszerzone do możliwości reprezentowania strony w całym postępowaniu z zakresu własności intelektualnej.

Wspominane wyżej postępowanie z zakresu własności intelektualnej zawiera w sobie dotychczasowe sprawy z zakresu własności przemysłowej. Oznacza to zatem, że katalog postępowań z udziałem rzecznika patentowego został w istotny sposób rozszerzony. Niniejszy artykuł porusza kwestię uregulowań dotyczących rzeczników patentowych, spraw z zakresu własności intelektualnej oraz umocowania rzeczników patentowych do reprezentowania stron przed sądami z zakresu ww. postępowania. Pozycja rzecznika patentowego jako zawodowego pełnomocnika została bowiem zbliżona do

\* Jan Basta – aplikant sędziowski; Uniwersytet Rzeszowski; ORCID 0000-0002-4572-9589; jan.basta12@gmail.com.

<sup>1</sup> Dz.U. poz. 288 ze zm., dalej: zm.k.p.c.

miejsca, jakie w postępowaniu cywilnym zarezerwowane było jedynie dla adwokatów i radców prawnych. Zaistniała więc konieczność objaśnienia roli, jaką rzecznik patentowy pełni w procesie cywilnym.

Należy postawić tezę, że rzecznik patentowy może zastępować stronę zarówno przed wszczęciem postępowania z zakresu własności intelektualnej, jak i po jego prawomocnym zakończeniu, przy czym przepisy ustawy z 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych<sup>2</sup> stanowią *lex specialis* wobec uregulowań zawartych w kodeksie postępowania cywilnego w zakresie uprawnień rzecznika patentowego jako pełnomocnika. Aby dojść do właściwych wniosków, posłużono się formalnodogmatyczną metodą badania prawa – przez analizę i interpretację obowiązujących przepisów zarówno przed 1 lipca 2020 r., jak i po tej dacie – poszerzoną o poglądy przedstawiane w doktrynie oraz orzecznictwie.

---

## **Pełnomocnik w procesie cywilnym**

---

Charakter postępowania cywilnego powoduje, że strony mogą brać udział w sprawie samodzielnie lub przez pełnomocników procesowych. Wynika to wprost z art. 86 k.p.c., która to regulacja jest nierozzerwalnie związana z pojęciem zdolności postulacyjnej<sup>3</sup>. Pojęcie to nie ma ustawowej definicji, stanowiąc wytwór doktryny. Zdolność postulacyjna, wraz ze zdolnością procesową zalicza się do kwalifikacji podmiotowych strony – przymiotów niezbędnych, by wystąpiła możliwość uzyskania podmiotowości w sferze prawa procesowego<sup>4</sup>. W doktrynie przyjęto, że zdolność postulacyjna przysługuje wszystkim podmiotom mającym zdolność procesową<sup>5</sup>. Oznacza to, że zdolność postulacyjną należy utożsamiać ze zdolnością do podjęcia skutecznej czynności procesowej. Przejawem tej zdolności jest właśnie działanie w procesie osobiście lub przez pełnomocnika. Strona mająca zdolność procesową w danej sprawie może – korzystając ze swej zdolności postulacyjnej – ustanowić w sprawie pełnomocnika.

Zdolność postulacyjną mają jedynie te podmioty, które legitymują się zdolnością procesową. Związek pomiędzy zdolnością do czynności prawnych a zdolnością procesową wynika z treści tych pojęć. Pierwsza ogranicza się do działania na gruncie stosunków materialnych, a druga na gruncie pro-

<sup>2</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2023 r., poz. 303; dalej: u.rzecz.p.

<sup>3</sup> A. Olaś, Kilka uwag o przymusie adwokacko-radcowsko-rzecznikowskim w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej, „Monitor Prawniczy” 2021, 20, s. 1064.

<sup>4</sup> Ł. Błaszczak, E. Marszałkowska-Krzes, Przymioty procesowe stron i uczestników postępowania nieprocesowego niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej. Wybrane zagadnienia, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, tom XCV, s. 17.

<sup>5</sup> J. Bodio, Zdolność procesowa a zdolność postulacyjna. Glosa do uchwały SN z 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, 11, s. 40

cesowym<sup>6</sup>. Brak zdolności postulacyjnej może być spowodowany przyczynami faktycznymi bądź prawnymi<sup>7</sup>. Te faktyczne mogą być wynikiem tego, że strona np. nie mówi, nie potrafi czytać, pisać itp. Prawny brak zdolności postulacyjnej zachodzi wówczas, gdy ustawa uzależnia dokonanie czynności procesowej od skorzystania z pomocy zawodowego pełnomocnika, np. zastępstwo strony przed Sądem Najwyższym (art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c.). Ratio legis wprowadzenia przymusu adwokacko-radcowskiego to również – jak wskazuje się w judykaturze – zapewnienie rzeczowego i profesjonalnego dialogu między stroną reprezentowaną przez profesjonalistę a sądem. Tym samym przymus adwokacko-radcowski ma spełniać dwojaką funkcję: wspomagać stronę w dochodzeniu jej praw, a zarazem zapewniać wysoki poziom postępowania sądowego<sup>8</sup>.

Katalog podmiotów, które mogą być pełnomocnikami w procesie cywilnym, został określony w art. 87 k.p.c. i jest zamknięty w obrębie przywołanej jednostki redakcyjnej. Zasadniczo najczęściej spotykanymi pełnomocnikami w postępowaniu cywilnym są adwokaci i radcowie prawni, krąg ten jednak jest szerszy, gdy wziąć pod uwagę rodzaj danego postępowania. Przywołana norma, jak słusznie podnosi A. Olaś<sup>9</sup>, ogranicza swobodę wyboru pełnomocnika przez stronę, uzależniając zdolność do bycia pełnomocnikiem od posiadania cech i kwalifikacji wymaganych przez art. 87 k.p.c. Równocześnie przepisy odrębne uzupełniają tę regulację, umożliwiając udział w sprawie innych podmiotów w charakterze pełnomocników. Jednak ich umocowanie do reprezentacji ogranicza się do osoby mocodawcy lub rodzaju postępowań<sup>10</sup>.

Bez wspomnianych wyżej przymiotów strona nie może skutecznie ustanowić pełnomocnika, który mógłby ją zastępować w toku postępowania. Ustanowienie zaś pełnomocnikiem osoby niewskazanej w katalogu określonym w art. 87 k.p.c., a następnie prowadzenie przez nią sprawy w imieniu mocodawcy – skutkuje sankcją w postaci nieważności postępowania. Sąd Najwyższy podkreślił, że nieważność postępowania zachodzi również wówczas, gdy osoba zgodnie z przepisami k.p.c. pełnomocnikiem być nie może<sup>11</sup>. Należy zatem zwrócić uwagę na doniosłość konsekwencji wynikających z umocowania do reprezentacji osoby, która nie może być pełnomocnikiem w postępowaniu cywilnym. W takim przypadku, na skutek zaskarżenia orzeczenia, sąd odwoławczy z urzędu uchyła zaskarżone rozstrzygnięcie, znosi postępowanie w zakresie dotkniętym nieważnością, przekazuje sprawę sądowi pierwszej instancji do ponownego rozpoznania lub w przypadkach wskazanych ustawie odrzuca pozew bądź umarza postępowanie (art. 386 § 2 i 3 k.p.c.).

<sup>6</sup> R. Obrębski, *Zarys istoty zdolności procesowej w postępowaniu cywilnym*, „Polski Proces Cywilny” 2017, 1, s. 15.

<sup>7</sup> M. Sychowicz, *Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym*, „Palestra” 1994, 7–8, s. 27.

<sup>8</sup> Wyrok TK z 8.04.2014 r., SK 22/11, OTK-A 2014, nr 4, poz. 37, pkt 3.3.

<sup>9</sup> A. Olaś, *Kilka uwag...*, s. 1064.

<sup>10</sup> M. Dziurda, *Prokurator jako pełnomocnik procesowy Skarbu Państwa*, „Monitor Prawniczy” 2019, 23, s. 1287.

<sup>11</sup> Postanowienie SN z 24.04.2013 r., IV CSK 605/12, LEX nr 1365717.

Zakres działania pełnomocnika ogranicza się do sposobu jego umocowania. Z uwagi na treść art. 88 k.p.c. można wyszczególnić pełnomocnictwo procesowe ogólne bądź do poszczególnych spraw, a także tylko do niektórych czynności<sup>12</sup>. Zakres ogólnego pełnomocnictwa procesowego określono w art. 91 k.p.c. Pełnomocnictwo procesowe kształtuje autonomiczny stosunek prawny, którego istotnym elementem jest stosunek zewnętrzny zachodzący pomiędzy pełnomocnikiem a sądem i drugą stroną procesu (uczestnikiem postępowania), normowany przepisami prawa procesowego o charakterze bezwzględnie obowiązującym<sup>13</sup>. Dla wskazania pełnomocnictwa procesowego ogólnego wystarczy oznaczyć sprawę w dokumencie, poprzez jakikolwiek opis umożliwiający jej określenie w procesowym znaczeniu<sup>14</sup>. Udzielając natomiast pełnomocnictwa do niektórych czynności, strona musi samodzielnie wskazać czynności, których pełnomocnik będzie mógł dokonać w jej imieniu<sup>15</sup>. W art. 92 k.p.c. wskazano, że zakres, czas trwania i skutki umocowania szerszego niż pełnomocnictwo procesowe, jak również umocowania do poszczególnych czynności procesowych – ocenia się według treści pełnomocnictwa oraz przepisów prawa cywilnego.

---

## Postępowanie z zakresu własności intelektualnej

---

Wprowadzenie do k.p.c. – przywołaną ustawą z 13 lutego 2020 r. – postępowania w sprawach własności intelektualnej stanowiło implementację dyrektywy 2004/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej<sup>16</sup>. Ówczesne kierunki legislacyjne Wspólnoty w zakresie prawa własności intelektualnej ograniczały się jedynie do harmonizacji regulacji materialnoprawnych państw członkowskich UE<sup>17</sup>. W ocenie wspólnotowego ustawodawcy rozbieżności istniejące w poszczególnych państwach w zakresie środków realizacji praw własności intelektualnych szkodzą prawidłowemu funkcjonowaniu rynku wewnętrznego i uniemożliwiają uzyskanie równoważnego poziomu bezpieczeństwa praw własności intelektualnej w całej Wspólnocie (pkt 8 uzasadnienia dyrektywy 2004/48). Dyrektywa ta stanowi zbliżenie systemów prawnych

<sup>12</sup> J. Lachowski, A. Laskowska-Hulisz, Stosowanie przepisów obowiązujących w postępowaniu cywilnym do postępowania karnego w kwestiach dotyczących pełnomocnika oraz zabezpieczenia, „Przeгляд Sądowy” 2019, 10, s. 27.

<sup>13</sup> Postanowienie SN z 12.02.2019 r., II UK 484/17, LEX nr 2618530.

<sup>14</sup> R. Kaliński, Treść i zakres pełnomocnictwa procesowego, „Palestra” 2011, 1–2, s. 35.

<sup>15</sup> M. Cichorska, Kilka uwag o pełnomocnictwie w prawie procesowym cywilnym, „Polski Proces Cywilny” 2018, 1, s. 76.

<sup>16</sup> Dz. Urz. UE L 157, s. 45.

<sup>17</sup> A. Tischner, Harmonizacja prawa polskiego z wymogami dyrektywy w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej – cz. 1, „Monitor Prawniczy” 2005, 13, s. 632.

państw członkowskich w zakresie środków egzekwowania praw własności intelektualnej<sup>18</sup>. Jej celem jest – jak zaznaczono powyżej – wprowadzenie zharmonizowanych środków, które mają zapewnić realizację praw materialnych (praw podmiotowych własności intelektualnej)<sup>19</sup>.

Oprócz zasygnalizowanej potrzeby ujednoczenia prawa wspólnotowego wprowadzenie do polskiego porządku prawnego postępowania z zakresu własności intelektualnej stanowiło także odpowiedź na głos doktryny postulujący wyszczególnienie odrębnego sądownictwa, a co za tym idzie – postępowania w sprawach odnoszących się do przywołanej materii. Wniosek o wprowadzenie wyspecjalizowanego sądownictwa ds. własności intelektualnej wysnuli m.in. A. Adamczak i M. Kruk. Wskazali oni, że za wdrożeniem do polskiego systemu prawnego tego typu sądownictwa przemawia m.in. potrzeba wprowadzenia fachowej kadry orzeczniczej (w tym udziału specjalistów technicznych w procesie orzekania) oraz koncentracji spraw administracyjnych, cywilnych i karnych w sprawach z zakresu prawa własności intelektualnej<sup>20</sup>. Równocześnie potrzeba stworzenia wyspecjalizowanego sądownictwa i wprowadzenia nowego postępowania odrębnego wiązała się także z rosnącym wpływem spraw z zakresu własności intelektualnej oraz specyficznych dla tej materii zagadnień prawnych<sup>21</sup>.

Odpowiedzią na omawiane bolączki polskiego systemu prawnego w danym zakresie było wprowadzenie kolejnego postępowania odrębnego. Przywołaną ustawą zm.k.p.c. ustawodawca umieścił – w ramach siedemnastu postępowań odrębnych uregulowanych w kodeksie postępowania cywilnego w dziale IVG księgi pierwszej – postępowanie w sprawach własności intelektualnej (art. 479<sup>89</sup>–479<sup>129</sup> k.p.c.). Wraz z tym postępowaniem odrębnym wyszczególniono w ramach sądownictwa powszechnego wyspecjalizowane sądy mogące rozpoznawać spory wynikające ze spraw dotyczących własności intelektualnej. Ustawodawca w art. 479<sup>90</sup> § 1 k.p.c. wprowadził zasadę, że sprawy własności intelektualnej należą do właściwości sądów okręgowych bez względu na wartość przedmiotu sporu<sup>22</sup>. Sądami rozpatrującymi sprawy własności intelektualnej są – według rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości<sup>23</sup> – w pierwszej instancji sądy okręgowe w: Gdańsku, Lublinie, Poznaniu,

<sup>18</sup> Wyrok TS z 16.07.2015 r., C-681/13, Diageo Brands BV v. Simiramida-04 EOOD, ZOTSiS 2015, nr 7, poz. I–471.

<sup>19</sup> M. Rejda, Zabezpieczenie dowodów w sprawach o naruszenia praw własności intelektualnej, Warszawa 2019, s. 92.

<sup>20</sup> A. Adamczak, M. Kruk, *Perspektywy utworzenia sądu ds. własności intelektualnej w Polsce – obecne realia* [w:] Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi, red. D. Kasprzycki, J. Ożęgalska-Trybalska, Warszawa 2015, s. 39.

<sup>21</sup> Zob. szerzej A. Gołaszewska, Obowiązkowe zastępstwo w sprawach własności intelektualnej – uwagi na tle art. 87<sup>2</sup> kodeksu postępowania cywilnego, „Palestra” 2022, 1–2, ss. 22 i 23.

<sup>22</sup> Zob. szerzej M. Dziurda, Postępowanie w sprawach własności intelektualnej z perspektywy systemowej, „Przeгляд Sądowy” 2020, 10, s. 13 i nn.

<sup>23</sup> Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z 29 czerwca 2020 r.: w sprawie przekazania niektórym sądom okręgowym rozpoznawania spraw własności intelektualnej z właściwości innych sądów okręgowych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1152) oraz w sprawie przekazania niektórym sądom apelacyjnym rozpoznawania



Katowicach i Warszawie. Odwołania od orzeczeń powyższych sądów będą rozpoznawać sądy apelacyjne w Poznaniu i Warszawie. Skupienie orzekania w tych sądach ma służyć specjalizacji kadry orzekającej<sup>24</sup>. Poszczególne kraje UE także dostrzegły potrzebę utworzenia specjalistycznego sądownictwa w tym zakresie. Między innymi w Niemczech funkcjonuje Federalny Sąd Patentowy, w Portugalii istnieje Trybunał ds. Własności Intelektualnej<sup>25</sup>. Polska nie jest zatem jedynym krajem Wspólnoty, który zdecydował się na wyspecjalizowanie odrębnej komórki sądowniczej w ramach postępowań z zakresu własności intelektualnej.

W ramach krajowego porządku prawnego przywołane sądy mają najszersze uprawnienia do określania, czy materia danej sprawy kwalifikuje się jako postępowanie z zakresu własności intelektualnej<sup>26</sup>. To stanowisko należy w pełni podzielić. Tworząc sądy ds. własności intelektualnej, ustawodawca stworzył pewien wyłom w zasadzie związania sądu postanowieniem o przekazaniu sprawy określonej w art. 200 § 2 k.p.c. W art. 479<sup>92</sup> § 1 k.p.c. wskazano, że sąd właściwy w sprawie własności intelektualnej nie jest związany postanowieniem o przekazaniu sprawy. Sąd ten w razie stwierdzenia swojej niewłaściwości przekaże sprawę innemu sądowi, nie wyłączając sądu przekazującego. Oznacza to, że to sąd ds. własności intelektualnej ostatecznie decyduje, czy sprawa przekazana mu pod osąd spełnia przesłanki określone w art. 479<sup>89</sup> § 1 i 2 k.p.c., a co za tym idzie – czy jest możliwe jej rozpoznanie w ramach odrębnego postępowania z zakresu własności intelektualnej.

Powyższa kwalifikacja sprawy pod kątem rozpoznania jej w ramach postępowania odrębnego z zakresu własności intelektualnej określa, czy udział rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym jest możliwy, czy też nie. Tak jak zaznaczono powyżej – tworząc katalog pełnomocników w art. 87 k.p.c., ustawodawca jednocześnie wyznaczył ramy występowania rzecznika patentowego w sprawach cywilnych. W przeciwieństwie bowiem do adwokatów czy radców prawnych – rzecznicy patentowi mogą brać udział tylko w jednym, ściśle określonym postępowaniu odrębnym. Udział rzecznika patentowego jako pełnomocnika strony w ramach innego postępowania niż z zakresu własności intelektualnej jest niedopuszczalny i prowadzi do nieważności postępowania.

Równocześnie należy mieć na uwadze, że wskutek wprowadzenia nowego postępowania odrębnego wchłonięte przez to postępowanie zostały

---

spraw własności intelektualnej z właściwości lub części obszarów właściwości innych sądów apelacyjnych (Dz.U. z 2020 r., poz. 1151).

<sup>24</sup> A. Tomaszek, J. Wojewódzka, *Sprawy własności intelektualnej – nowe postępowanie odrębne w polskiej procedurze cywilnej*, „Monitor Prawniczy” 2020, 15, s. 780.

<sup>25</sup> A. Gołaszewska [w:] *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, tom 2. Art. 459–1217, red. T. Szanciło, Warszawa 2023, art. 479<sup>89</sup>, nb. 1.

<sup>26</sup> M. Barczewski, O. Zinkiewicz-Będźmirowska [w:] *System postępowania cywilnego*, tom 6. *Postępowania odrębne*, red. A. Machnikowska, Warszawa 2022, s. 939.



sprawy o ochronę własności przemysłowej. Słusznie wskazuje A. Sadza<sup>27</sup>, że tworząc art. 479<sup>89</sup> § 1 k.p.c., ustawodawca miał na myśli najszerze z ujęć pojęcia własności przemysłowej; m.in. sprawy o ustalenie autorstwa projektu wynalazczego są prawami o charakterze osobistym, które nie są zaliczane do praw własności przemysłowej, ustawodawca natomiast uznaje je za sprawy „o ochronę praw własności przemysłowej”. Oznacza to, że tworząc nowe postępowanie odrębne, ustawodawca dodatkowo poszerzył dotychczasowe uprawnienia rzeczników patentowych również o możliwość występowania w sprawach o ochronę praw o charakterze osobistym. Prawo do autorstwa jest bowiem podstawowym osobistym prawem twórcy<sup>28</sup>. To konsekwencja rozszerzenia katalogu spraw „o ochronę praw własności przemysłowej” – oprócz tych wskazanych w art. 283 p.w.p.<sup>29</sup> i art. 284 p.w.p. – także na ochronę praw o charakterze osobistym. Zajęcie odmiennego stanowiska powodowałoby, że udział rzeczników patentowych ograniczałby się tylko do spraw stricte związanych z prawem własności przemysłowej, z wyłączeniem postępowań m.in. o ustalenie autorstwa projektu wynalazczego, gdyż jest to prawo o charakterze osobistym.

---

## Rzecznik patentowy jako pełnomocnik w procesie cywilnym

---

Zawód rzecznika patentowego reguluje ustawa o rzecznikach patentowych. Polega on na świadczeniu pomocy w sprawach własności przemysłowej (art. 4 ust. 1 u.rzecz.p.). Celem pomocy jest udzielanie porad i pomocy związanej z prawem krajowym, co stanowi zasadniczą i trwałą cechę działalności zawodowej rzeczników patentowych. Pomoc prawna w znaczeniu wynikającym z ustawy może być świadczona wyłącznie przez rzeczników patentowych<sup>30</sup>. Równocześnie w dodanym przez zm.k.p.c. art. 9 ust. 1a u.rzecz.p. poszerzono dotychczasowe uprawnienia rzecznika patentowego do zastępowania strony także w postępowaniu cywilnym w sprawach własności intelektualnej innych niż sprawy własności przemysłowej. Jak wspomniano wyżej, do 1 lipca 2020 r. rzecznik patentowy jako pełnomocnik mógł występować w sprawach cywilnych jedynie w zakresie dotyczącym własności przemysłowej. Rozszerzając katalog spraw, w jakich rzecznik patentowy może brać udział jako pełnomocnik, ustawodawca miał na uwadze charakter spraw z zakresu własności intelektualnej. W ocenie ustawodawcy było to związane z dostrzegalną dla

<sup>27</sup> A. Sadza, Wpływ decyzji Urzędu Patentowego RP na postępowanie cywilne w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej, Warszawa 2021, s. 41.

<sup>28</sup> J. Barta, R. Markiewicz, Prawo autorskie i prawa pokrewne, Warszawa 2019, s. 72.

<sup>29</sup> Ustawa z 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 1170), dalej: p.w.p.

<sup>30</sup> E. Tkaczyk, Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz, Warszawa 2011, art. 8, Nb 1.

praw własności intelektualnej multiplikacją możliwych podstaw ochrony<sup>31</sup>. Usystematyzowanie roli rzecznika patentowego jako pełnomocnika w postępowaniu do spraw własności intelektualnej rozwiązało wątpliwości co do udziału rzecznika w postępowaniu cywilnym<sup>32</sup>. Upřednio nie było bowiem jasne, czy rzecznik patentowy może występować w procesie, którego przedmiotem jest – oprócz własności przemysłowej – także ochrona praw osobistych. Tak jak zaznaczono powyżej, dotychczas rzecznik patentowy mógł występować jako pełnomocnik w sprawach z zakresu własności przemysłowej, które co do zasady nie dotyczyły praw o charakterze osobistym. Dopiero włączenie spraw własności przemysłowej do nowego postępowania z zakresu własności intelektualnej rozwiązało ten problem. W ramach omawianego postępowania rzecznik patentowy może zatem występować jako pełnomocnik w sprawach o prawa o osobistym charakterze.

W powołanej uchwale z 26 lipca 2017 r. wskazano, że jeżeli strona w postępowaniu cywilnym jest reprezentowana przez rzecznika patentowego, kluczowa jest ocena, czy żądana ochrona wiąże się z prawami do przedmiotów własności przemysłowej. W przypadku kiedy taka przesłanka zachodzi – pomijając nawet podstawę roszczenia także innych przepisów, w tym z zakresu prawa autorskiego – przedmiot własności przemysłowej jako podstawa umocowania rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym może być rozumiany elastycznie, a nawet rozszerzająco.

Do czasu sprecyzowania roli rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym konieczna była konkretna analiza danej sprawy pod kątem możliwości zastępowania przez rzecznika strony w procesie. Brak rozważenia konkretnej sytuacji procesowej, gdzie strona była reprezentowana przez rzecznika patentowego, mógł prowadzić do nieważności postępowania. Zdaniem T. Zembrzuskiego<sup>33</sup> art. 87 § 1 k.p.c. w ówczesnym brzmieniu (przed nowelizacją z 1 lipca 2020 r.) nie stanowił samodzielnej podstawy określenia zakresu, w jakim rzecznik patentowy mógł być pełnomocnikiem w postępowaniu cywilnym.

Zgodnie ze znowelizowanym pierwszym zdaniem art. 87 § 1 k.p.c. pełnomocnikiem może być adwokat lub radca prawny, w sprawach własności intelektualnej także rzecznik patentowy, a w sprawach restrukturyzacji i upadłości także osoba posiadająca licencję doradcy restrukturyzacyjnego. Wynika stąd, że rzecznik patentowy w zakresie spraw dotyczących własności intelektualnej został zrównany co do uprawnień z adwokatami i radcami prawnymi. Na pierwszy rzut oka widać zatem różnicę pomiędzy upřednią rolą rzeczników patentowych

<sup>31</sup> Zob. druk nr 45 Sejmu IX kadencji, rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, s. 34, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=45> [dostęp: 2.01.2024].

<sup>32</sup> Uchwała SN z 26 lipca 2017 r., III CZP 26/17, OSNC 2018, nr 4, poz. 37.

<sup>33</sup> T. Zembrzusi, Rzecznik patentowy jako pełnomocnik w postępowaniu cywilnym, „Monitor Prawniczy” 2017, 23, s. 1279.

w postępowaniu cywilnym a ich obecnymi uprawnieniami. Przed nowelizacją rzecznicy patentowi mieli prawo uczestniczyć jedynie w sprawach własności przemysłowej, które rozumiano jako sprawy dotyczące wynalazków, wzorów użytkowych, wzorów przemysłowych, znaków towarowych, oznaczeń geograficznych oraz topografii układów scalonych. W innych natomiast sprawach udział rzecznika patentowego był wyłączony<sup>34</sup>. Wraz z upływem czasu Sąd Najwyższy rozszerzył przywołany katalog o każdą sprawę o zwalczanie nieuczciwej konkurencji<sup>35</sup>. Uprzedni stan prawny powodował, że udział rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym był zawężony. Wprowadzenie nowego postępowania odrębnego, a zarazem stworzenie szerokiej definicji spraw przeznaczonych do rozpoznania w tym postępowaniu – spowodowało rozszerzenie uprawnień rzecznika patentowego w procesie cywilnym. Tak jak wyżej zaznaczono, uznanie przez sąd właściwy do rozpoznania sprawy własności intelektualnej, że roszczenie nie spełnia przesłanek wskazanych w art. 479<sup>89</sup> § 1 i 2 k.p.c., a przez to przekazanie jej do innego sądu w celu rozpoznania sprawy z wyłączeniem przedmiotowego postępowania odrębnego, spowoduje także, że udział rzecznika patentowego jako pełnomocnika w procesie nie będzie możliwy – wobec czego dalsze zastępowanie strony przez ten podmiot, już po przekazaniu sprawy przez sąd ds. własności intelektualnej, będzie obarczone ryzykiem w postaci nieważności postępowania.

---

## **Obowiązkowe zastępstwo stron w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej**

---

Idąc dalej w ślad za dodaniem nowego postępowania odrębnego i uszczegółowieniem roli rzecznika patentowego w procesie cywilnym, ustawodawca jednocześnie wprowadził obowiązkowe zastępstwo procesowe w ramach spraw z zakresu własności intelektualnej. Cel omawianej regulacji (art. 87<sup>2</sup> k.p.c.) skupia także te idee, jakie towarzyszyły ustawodawcy przy powołaniu w systemie sądownictwa powszechnego wyodrębnionych jednostek, którym powierzone zostałyby rozpoznawanie spraw z zakresu własności intelektualnej<sup>36</sup>. Przymus ten co do zasady pozbawia strony postępowania w sprawach własności intelektualnej zdolności postulacyjnej<sup>37</sup>. Oznacza to zatem, że strona w ramach tego postępowania

<sup>34</sup> J. Gudowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 1. Postępowanie rozpoznawcze, red. T. Ereciński, Warszawa 2016, s. 533.

<sup>35</sup> Wyrok SN z 13 marca 2008 r., III CSK 337/07, OSNC-ZD 2009, nr 2, poz. 34.

<sup>36</sup> A. Gołaszewska, Obowiązkowe zastępstwo procesowe w sprawach własności intelektualnej – uwagi na tle art. 87<sup>2</sup> kodeksu postępowania cywilnego, „Palestra” 2022, 1–2, s. 22.

<sup>37</sup> M. Rejda, Obowiązkowy udział fachowych pełnomocników w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej, pkt 1, LEX/el. 2020.

nie może samodzielnie podejmować skutecznych czynności, a ponadto wyklucza możliwość ustanowienia niezawodowego pełnomocnika<sup>38</sup>. Zasada obowiązkowego zastępstwa doznaje jednak pewnego ograniczenia. Obowiązek ten nie realizuje się, gdy wartość przedmiotu sporu nie przekracza dwudziestu tysięcy złotych (art. 87<sup>2</sup> § 2 k.p.c.). Co więcej, sąd może zwolnić stronę, na jej wniosek lub z urzędu, z obowiązkowego zastępstwa przez adwokata, radcę prawnego lub rzecznika patentowego, jeżeli okoliczności, w tym stopień zawichości sprawy, nie uzasadniają obowiązkowego zastępstwa kwalifikowanego pełnomocnika. Zwolnienie może nastąpić w każdym stanie sprawy, w tym także na wniosek strony złożony w piśmie procesowym (art. 87<sup>2</sup> § 3 k.p.c.).

Zwolnienie nie obowiązuje jednak w przypadku występowania strony przed Sądem Najwyższym. Zgodnie z poglądem wyrażonym w orzecznictwie – celem przymusu adwokacko-radcowskiego jest zapewnienie, aby środki zaskarżenia kierowane do SN odpowiadały ustawowym wymaganiom i prezentowały poziom merytoryczny, jakiego można oczekiwać od osoby uprawnionej do świadczenia profesjonalnej pomocy prawnej<sup>39</sup>. Stosownie bowiem do art. 87<sup>1</sup> § 1 k.p.c. w postępowaniu przed Sądem Najwyższym obowiązuje bezwzględne zastępstwo stron przez adwokatów lub radców prawnych, a w sprawach własności intelektualnej także przez rzeczników patentowych. Zastępstwo to dotyczy również czynności procesowych związanych z postępowaniem przed SN, podejmowanych przed sądem niższej instancji. Wprowadzenie obowiązkowego zastępstwa przez m.in. rzeczników patentowych w postępowaniu z zakresu własności intelektualnej ma uwzględniać ten postulat. Jak już zaznaczono na wstępie, materia spraw z zakresu własności intelektualnej jest niekiedy bardzo skomplikowana, wymagająca zarówno szczególnej wiedzy technicznej, jak i prawniczej. Dlatego zastępowanie strony przez rzecznika patentowego w postępowaniu z zakresu własności intelektualnej przed Sądem Najwyższym ma gwarantować odpowiedni poziom merytoryczny. Niewątpliwie rzecznicy patentowi jako zawodowi pełnomocnicy, którzy specjalizują się w wąskiej materii, mogą zapewnić należyte i fachowe zastępstwo stronie postępowania z zakresu własności intelektualnej.

---

## **Pierwszy etap procesu z udziałem rzecznika patentowego**

---

Analizując pozycję rzecznika patentowego jako pełnomocnika w procesie, należy odpowiedzieć na pytanie, kiedy otwiera się dla rzecznika możliwość zastępowania strony w postępowaniu. Zagadnienie to jest o tyle istotne, że

<sup>38</sup> M. Dziurda [w:] System prawa procesowego cywilnego, tom 2, cz. 3. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Postępowania odrębne w szczególnych kategoriach spraw, red. S. Cieślak, Warszawa 2023, s. 930.

<sup>39</sup> Postanowienie SN z 30 czerwca 2020 r., I CZ 1/20, LEX nr 3033197.

ustawodawca regulujący rolę rzecznika patentowego nie wskazał momentu, w którym rzecznik patentowy jest uprawniony do zastępowania strony.

Rzecznik patentowy jako pełnomocnik może występować w całym procesie w sprawach własności intelektualnej, również wówczas, gdy przedmiotem postępowania jest środek zabezpieczający<sup>40</sup>. To ważne, że ustawodawca wskazał, iż udział rzecznika patentowego jest możliwy jedynie w zakresie postępowania z zakresu własności intelektualnej. Środki zabezpieczające w postaci zabezpieczenia środka dowodowego mogą zaś co do zasady funkcjonować niezależnie od tego, czy postępowanie co do istoty zostało wszczęte. Zgodnie z art. 479<sup>97</sup> § 1 k.p.c. sąd może udzielić zabezpieczenia środka dowodowego przed wszczęciem postępowania lub w jego toku – aż do zamknięcia rozprawy w pierwszej instancji. Wobec tego są to postępowania niejako incydentalne, gdyż strona może wnosić o zabezpieczenie środka dowodowego przed wszczęciem właściwego postępowania. Niewykluczone zatem byłyby rozbieżności w zakresie interpretacji możliwości udziału rzecznika patentowego w postępowaniu, którego przedmiotem jest zabezpieczenie środka dowodowego. Zgodnie z art. 479<sup>102</sup> k.p.c., udzielając zabezpieczenia środka dowodowego przed wszczęciem postępowania, sąd wyznacza termin, w którym pozew powinien być wniesiony pod rygorem upadku zabezpieczenia.

Przedmiotowy środek zabezpieczający nie wszczyna zatem postępowania z zakresu własności intelektualnej, gdyż jest to forma zarezerwowana dla pozwu. Z powyższego wynika więc pytanie: czy rzecznik patentowy jest uprawniony do wystąpienia z wnioskiem w przedmiocie zabezpieczenia środka dowodowego? Należy na nie odpowiedzieć twierdząco. Zabezpieczenie środka dowodowego jest bowiem instytucją znaną tylko postępowaniu z zakresu własności intelektualnej. W swej istocie środek ten różni się od zabezpieczenia dowodu w rozumieniu art. 310 k.p.c., który ma na celu utrwalenie dowodu, gdy jego przeprowadzenie w późniejszym terminie może być niemożliwe lub utrudnione. Zabezpieczenie zaś środka dowodowego ma inny cel niż ten określony w zabezpieczeniu dowodu. Środek ów ma realizować dwa podstawowe cele związane z potencjalnym materiałem procesowym: albo zapewnić przyszłemu (lub obecnemu) powodowi możliwość uzyskania informacji o faktach, tak aby ułatwić przygotowywanie podstawy faktycznej powództwa (cel wydobywczy), albo służyć pozyskaniu – na potrzeby trwającego lub przyszłego procesu – materiału, z którego będzie można przeprowadzić dowód w procesie (cel zachowawczy)<sup>41</sup>. Należy zatem dojść do konkluzji, że rzecznik patentowy może zastępować stronę w przedmiocie zabezpieczenia środka dowodowego przed wszczęciem postępowania z zakresu własności intelektualnej.

<sup>40</sup> M. Rejda, *Obowiązkowy udział...*, pkt 3.

<sup>41</sup> L. Marcinowska-Boulangé, D. Sierżant [w:] *Postępowanie cywilne w sprawach własności intelektualnej*. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów, red. B. Karolczyk, Warszawa 2021, s. 112.



Tożsame wnioski należy wysnuć co do wezwania o udzielenie informacji. W myśl art. 479<sup>113</sup> § 1 k.p.c. sąd może przed wszczęciem postępowania w sprawie o naruszenie wezwać naruszającego do udzielenia informacji o pochodzeniu i sieciach dystrybucji towarów lub usług, jeżeli jest to niezbędne dla dochodzenia roszczenia. Tak samo jak w przypadku skierowania wniosku o zabezpieczenie środka dowodowego, należy uznać za możliwy udział rzecznika patentowego już na etapie poprzedzającym rozpoczęcie postępowania o naruszenie, tj. wezwania do udzielenia informacji.

---

### **Zakres umocowania rzecznika patentowego jako pełnomocnika strony**

---

Do rzecznika patentowego (co do zasady – jeżeli ustawa wyraźnie tego nie wyłącza) należy stosować przepisy dotyczące adwokatów i radców prawnych. Pełnomocnictwo udzielone rzecznikowi patentowemu – zgodnie z art. 91 k.p.c. – uprawnia go do wszystkich czynności łączących się ze sprawą z zakresu własności intelektualnej, nie wyłączając powództwa wzajemnego, skargi kasacyjnej, skargi o wznowienie postępowania oraz innych czynności wskazanych w powyższym artykule. Rzecznik patentowy może dokonywać wszelkich czynności dotyczących zabezpieczenia i egzekucji.

W tym miejscu konieczne jest rozwinięcie kwestii udziału rzecznika patentowego zwłaszcza w zakresie egzekucji. Postępowanie egzekucyjne ma na celu realizację (wykonanie) orzeczenia, które zapadło w sprawie. Ustawodawca, regulując rolę rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym, nie wskazał, czy udział ten mieści się także w ramach postępowania egzekucyjnego. Na to pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. Niezrozumiałe byłoby, jeśli udział rzecznika patentowego w postępowaniu egzekucyjnym zostałby wyłączony. Skoro rzecznik patentowy może skutecznie zastępować stronę w postępowaniu z zakresu własności intelektualnej, to zasadne jest również, aby mógł on występować w imieniu strony w egzekucji tego orzeczenia. Odmienne stanowisko, zgodnie z którym rzecznik patentowy nie może skutecznie wszcząć za stronę postępowania egzekucyjnego dotyczącego roszczenia wydanego w sprawie z zakresu własności intelektualnej, nie znajduje uzasadnienia. Jak zaznaczono wyżej, postępowanie egzekucyjne ma na celu wykonanie orzeczenia. Skoro rzecznik patentowy mógł skutecznie reprezentować stronę w sprawie, w której wydano orzeczenie, to zasadne jest, aby mógł zastępować mocodawcę także w trakcie egzekucji tego orzeczenia. Przyjęcie przeciwnego poglądu skutkowałoby tym, że w jednej sprawie, na etapie wykonania, konieczne byłoby zastępowanie strony przez dwóch różnych pełnomocników. Wówczas bowiem rzecznik patentowy nie mógłby skutecznie wszcząć



za mocodawcę postępowania egzekucyjnego, mającego na celu wykonanie orzeczenia w sprawie z zakresu własności intelektualnej. Przywołane stanowisko jest w oczywisty sposób nieuzasadnione, gdyż prowadziłoby do zamętu w praktyce. Dlatego należy przyjąć, że skoro rzecznik patentowy może reprezentować stronę w sprawach z zakresu własności intelektualnej, rozciąga się to także na postępowanie egzekucyjne dotyczące wykonania orzeczenia w tej kategorii spraw.

---

## Inne aspekty pełnomocnictwa rzecznika patentowego

---

Wątpliwa wydaje się również kwestia prawa do udzielenia substytucji kolejnemu rzecznikowi na gruncie przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Prawo do udzielenia dalszego pełnomocnictwa może nastąpić jedynie na rzecz adwokatów i radców prawnych<sup>42</sup>. Podobny dylemat pojawił się w przypadku substytucji udzielonej doradcy restrukturyzacyjnemu<sup>43</sup>. P. Janda<sup>44</sup> podkreśla, że art. 93 pkt 3 k.p.c. wyraźnie uprawnia pełnomocnika do udzielenia substytucji adwokatowi lub radcy prawnemu, dlatego też w przypadku doradcy restrukturyzacyjnego takie uprawnienie należy wyłączyć.

Dokonując wykładni przepisów kodeksu w zakresie substytucji udzielonej przez rzecznika patentowego, należy dojść do analogicznego wniosku w zakresie tej kategorii pełnomocników. Jednakże zgodnie z art. 9 ust. 2 u.rzecz.p. rzecznik patentowy może udzielić dalszego pełnomocnictwa (substytucji) innemu rzecznikowi patentowemu, a także – w zakresie określonym w ustawie – aplikantowi. Ze względu na to, że przepisy ustawy o rzecznikach patentowych są szczególne względem przepisów kodeksowych, dopuszczalne jest udzielenie substytucji przez rzecznika patentowego w sprawach z zakresu własności intelektualnej.

Sam zakres pełnomocnictwa rzecznika patentowego, czas jego trwania i skutki ocenia się według jego treści oraz przepisów kodeksu cywilnego (art. 92 k.p.c.). Następstwa udzielenia pełnomocnictwa polegają na powstaniu w sferze prawnej pełnomocnika – umocowania, natomiast w sferze prawnej mocodawcy – obowiązku znoszenia skutków działań pełnomocnika<sup>45</sup>. Mocodawca stawający w postępowaniu dotyczącym spraw z zakresu własności intelektualnej z pełnomocnikiem w osobie rzecznika patentowego może – zgodnie z art. 93 k.p.c. – niezwłocznie prostować i odwoływać oświadczenia występującego w jego imieniu pełnomocnika. Ustawa zawiera szereg uprawnień

<sup>42</sup> M. Cichorska, Substytucja jako dalsze pełnomocnictwo procesowe, „Przegląd Sądowy” 2018, 11–12, s. 88.

<sup>43</sup> P. Janda, Doradca restrukturyzacyjny jako pełnomocnik procesowy, „Polski Proces Cywilny” 2018, 3, s. 340 i nn.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> M. Smyk, Przyjęcie umocowania przez pełnomocnika, „Państwo i Prawo” 2009, 1, s. 78.

przysługujących rzecznikowi patentowemu występującemu w charakterze pełnomocnika w porównaniu z uregulowaniami ustawy procesowej. Kodeksowy zakres umocowania do działania w procesie jest bowiem węższy niż ten przysługujący rzecznikom na gruncie ustawy. Jak powyżej zaznaczono, odnosi się to nie tylko do kwestii substytucji rzecznika patentowego w danym postępowaniu. Na uwagę zasługuje także wypowiedzenie pełnomocnictwa rzecznikowi patentowemu i jego dalszy udział w sprawie. Stosownie do art. 94 § 1 k.p.c. wypowiedzenie pełnomocnictwa procesowego przez mocodawcę odnosi skutek prawny w stosunku do sądu z chwilą zawiadomienia go o tym, w stosunku zaś do przeciwnika i innych uczestników – z chwilą doręczenia im tego zawiadomienia przez sąd. Równocześnie, zgodnie z art. 94 § 2 k.p.c., adwokat lub radca prawny, który wypowiedział pełnomocnictwo, obowiązany jest działać za stronę jeszcze przez dwa tygodnie, chyba że mocodawca zwolni go od tego obowiązku. Każdy inny pełnomocnik powinien, mimo wypowiedzenia, działać za mocodawcę przez ten sam czas, jeżeli jest to konieczne do uchronienia mocodawcy od niekorzystnych skutków prawnych.

Z uwagi na treść powyższych przepisów należałoby przyjąć, że rzecznik patentowy w przypadku wypowiedzenia pełnomocnictwa zobligowany jest działać za stronę jeszcze przez dwa tygodnie od ustania skutków umocowania. Jednak – tak jak wyżej zaznaczono – przepisy kodeksu postępowania cywilnego stanowią *lex generalis* w stosunku do uregulowań ustawy. Tak więc – zgodnie z art. 10 ust. 2 u.rzecz.p. – w przypadku wypowiedzenia pełnomocnictwa powinien on wykonywać wszystkie niezbędne czynności jeszcze przez dwa miesiące, jeżeli nie nastąpiło wcześniejsze objęcie sprawy przez innego rzecznika patentowego lub odwołanie przez osobę, która udzieliła pełnomocnictwa. Widać zatem, że rzecznika patentowego obowiązuje dłuższy obowiązek zastępstwa strony w przypadku wypowiedzenia pełnomocnictwa<sup>46</sup>.

## Wnioski

Na skutek nowelizacji kodeksu postępowania cywilnego usystematyzowana została pozycja rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym. Ustawą z 13 lutego 2020 r. zmodyfikowano i rozszerzono katalog spraw, w których rzecznik patentowy mógł zastępować stronę w procesie. Do wejścia w życie tej nowelizacji rzecznik patentowy mógł występować jedynie w wąskim zakresie spraw dotyczących własności przemysłowej. Obecnie rola rzecznika patentowego zmieniła się w sposób istotny, postępowanie w sprawach własności przemysłowej zostało bowiem wchłonięte przez nowo uregulowane postępowanie

<sup>46</sup> Podobne stanowisko zajął także J. Gudowski [w:] Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 1. Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124, red. T. Erciński, Warszawa 2023, s. 894.

z zakresu własności intelektualnej. Wraz z nowym postępowaniem odrębnym rozszerzono katalog spraw, w których udział rzecznika patentowego jest możliwy. Uprzednio, jak już wyżej wspomniano, rzecznik patentowy mógł występować w sprawach o prawa, które nie miały ściśle osobistego charakteru. Obecny stan prawny w postępowaniu odrębnym w sprawach własności intelektualnej zawiera natomiast zarówno postępowanie w sprawach własności przemysłowej, jak i inne postępowania, w których dotychczasowy udział rzecznika patentowego nie był możliwy. Rozwiane zostały zatem wątpliwości co do zakresu działania rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym.

Sprecyzowanie katalogu spraw, w których rzecznik patentowy może zastępować stronę, należy ocenić pozytywnie. Jak zaznaczono powyżej, nie ma już wątpliwości co do roli rzecznika patentowego w postępowaniu cywilnym. Należy mieć zarazem na uwadze, że występowanie rzecznika w procesie ogranicza się do bardzo wąskiej, specjalistycznej materii. Profesjonalny podmiot, jakim jest rzecznik patentowy, ułatwi dochodzenie roszczeń przez strony oraz prowadzenie całego postępowania, choćby poprzez prawidłowe sformułowanie żądań. W istocie oznacza to pewne pozbawienie strony zdolności postulacyjnej w postępowaniu cywilnym, gdyż co do zasady wprowadzone zostało obowiązkowe zastępstwo strony w sprawach własności intelektualnej. Ustawa jednak nie ujmuje danego zagadnienia w sposób sztywny, gdyż pozwala na wyłączenie stron spod przymusu adwokacko-radcowsko-rzecznikowskiego.

Równocześnie należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawa poszerza zakres uprawnień procesowych rzecznika patentowego w porównaniu do uregulowań zawartych w kodeksie postępowania cywilnego. Ograniczenia te – jak stwierdzono w powyższych rozważaniach – dotyczą także kwestii substytucji oraz dalszej reprezentacji po wypowiedzeniu przez mocodawcę umocowania.

### Abstrakt

Niniejsze opracowanie dotyczy problematyki występowania rzecznika patentowego jako pełnomocnika w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej. Ustawodawca, nowelizując kodeks postępowania cywilnego ustawą z 13 lutego 2020 r., rozszerzył katalog dotychczasowych uprawnień rzecznika patentowego w procesie cywilnym. Konieczne zatem stało się omówienie nowego statusu rzecznika patentowego jako pełnomocnika w sprawach cywilnych. Omawiany artykuł porusza zatem kwestie: udziału pełnomocników w postępowaniu cywilnym, postępowania odrębnego w sprawach własności intelektualnej oraz roli rzeczników patentowych w tym postępowaniu.

**Słowa kluczowe:** postępowanie w sprawach własności intelektualnej, pełnomocnik, rzecznik patentowy.

## **BIBLIOGRAFIA**

Aktualne wyzwania prawa własności intelektualnej i prawa konkurencji. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Michałowi du Vallowi, red. D. Kasprzycki, J. Ożegalska-Trybalska, Warszawa 2015.

Barta J., Markiewicz R., Prawo autorskie i prawa pokrewne, Warszawa 2019.

Błaszczak Ł., Marszałkowska-Krześ E., Przymioty procesowe stron i uczestników postępowania nieprocesowego niezbędne do dochodzenia ochrony prawnej na drodze sądowej. Wybrane zagadnienia, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, XCV.

Bodio J., Zdolność procesowa a zdolność postulacyjna. Glosa do uchwały SN z 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2019, 11.

Cichorska M., Kilka uwag o pełnomocnictwie w prawie procesowym cywilnym, „Polski Proces Cywilny” 2018, 1.

Cichorska M., Substytucja jako dalsze pełnomocnictwo procesowe, „Przegląd Sądowy” 2018, 11–12.

Dziurda M., Prokurator jako pełnomocnik procesowy Skarbu Państwa, „Monitor Prawniczy” 2019, 23.

Dziurda M., Postępowanie w sprawach własności intelektualnej z perspektywy systemowej, „Przegląd Sądowy” 2020, 10.

Gołaszewska A., Obowiązkowe zastępstwo w sprawach własności intelektualnej – uwagi na tle art. 872 kodeksu postępowania cywilnego, „Palestra” 2022, 1–2.

Janda P., Doradca restrukturyzacyjny jako pełnomocnik procesowy, „Polski Proces Cywilny” 2018, 3.

Kaliński R., Treść i zakres pełnomocnictwa procesowego, „Palestra” 2011, 1–2.

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 1. Postępowanie rozpoznawcze. Art. 1–124, wyd. 5, red. T. Ereciński, Warszawa 2016.

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 1. Postępowanie rozpoznawcze. Artykuły 1–124, wyd. 6, red. T. Ereciński, Warszawa 2023.

Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz, tom 2. Art. 459–1217, red. T. Szanciło, Warszawa 2023, Legalis.

Lachowski J., Laskowska-Hulisz A., Stosowanie przepisów obowiązujących w postępowaniu cywilnym do postępowania karnego w kwestiach dotyczących pełnomocnika oraz zabezpieczenia, „Przegląd Sądowy” 2019, 10.

Obrębski R., Zarys istoty zdolności procesowej w postępowaniu cywilnym, „Polski Proces Cywilny” 2017, 1.

Olaś A., Kilka uwag o przymusie adwokacko-radcowsko-rzecznikowskim w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej, „Monitor Prawniczy” 2021, 20.

Postępowanie cywilne w sprawach własności intelektualnej. Komentarz dla pełnomocników procesowych i sędziów, red. B. Karolczyk, Warszawa 2021.

Postępowania odrębne. System postępowania cywilnego, tom 6, red. A. Machnikowska, Warszawa 2022.

Rejda M., Zabezpieczenie dowodów w sprawach o naruszenia praw własności intelektualnej, Warszawa 2019.

Rejda M., Obowiązkowy udział fachowych pełnomocników w postępowaniu w sprawach własności intelektualnej, LEX/el. 2020.

Sadza A., Wpływ decyzji Urzędu Patentowego RP na postępowanie cywilne w sprawach z zakresu prawa własności przemysłowej, Warszawa 2021.

Smyk M., Przyjęcie umocowania przez pełnomocnika, „Państwo i Prawo” 2009, 1.

Sychowicz M., Przymus adwokacko-radcowski w postępowaniu cywilnym, „Palestra” 1994, 7–8.

System prawa procesowego cywilnego, tom 2, cz. 3. Postępowanie procesowe przed sądem pierwszej instancji. Postępowania odrębne w szczególnych kategoriach spraw, red. S. Cieślak, Warszawa 2023.

Tischner A., Harmonizacja prawa polskiego z wymogami dyrektywy w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej, cz. 1, „Monitor Prawniczy” 2005, 13.

Tkaczyk E., Ustawa o rzecznikach patentowych. Komentarz, Warszawa 2011.

Tomaszek A., Wojewódzka J., Sprawy własności intelektualnej – nowe postępowanie odrębne w polskiej procedurze cywilnej, „Monitor Prawniczy” 2020, 15.

Zembrzuski T., Rzecznik patentowy jako pełnomocnik w postępowaniu cywilnym, „Monitor Prawniczy” 2017, 23.



Monika Laaroussi\*

## Maroko jako partner Unii Europejskiej w ograniczaniu nielegalnych migracji z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu

### [Morocco as a Partner of the European Union in Reducing Irregular Migration from Sub-Saharan Africa and the Sahel]

#### Abstract

The aim of the article is to present the migration policy implemented between the European Union and the Kingdom of Morocco. The article presents the genesis of cooperation. The author focused on the issue of limiting illegal migration from the countries of Sub-Saharan Africa and the Sahel and on the deepening cooperation, as well as the resulting obligations and consequences. In 2015, the external borders of the European Union were crossed illegally almost 2 million times. Due to the abolition of internal border controls between European Union members, it is necessary to carry out effective external border controls and invest in border protection in the interest of all Member States. Ever-increasing irregular migration from sub-Saharan Africa and the Sahel has made Morocco a transit country, so the European Union's border management policy has had to change. The trail through the Iberian Peninsula was the most popular route to Europe in 2018. Migrants traveled by sea and land, trying to reach the Spanish enclaves, which are the European Union's only land borders in Africa. The growing number of illegal border crossings has intensified cooperation between the European Union and Maghreb countries. Morocco maintains the most developed relationship with the European Union, which has undertaken numerous initiatives to deepen cooperation in partnership. This cooperation covers not only border management, but also the protection of migrants and their rights.

**Keywords:** illegal migration, border protection, cross-border cooperation, EU–Morocco partnership.

W ostatnich latach mogliśmy obserwować kryzysy migracyjne, które doprowadziły do wielu konfliktów i napięć społecznych. Mamy do czynienia z procesem transmigracji, podczas którego dziesiątki tysięcy migrantów wędruje etapami z Czarnej Afryki<sup>1</sup>, przedostając się przez Saharę i docierając

\* **Monika Laaroussi** – doktorantka Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie, absolwentka Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie oraz Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.

<sup>1</sup> Afryka Subsaharyjska nazywana jest też Czarną Afryką. Obejmuje cztery regiony (Afrykę Zachodnią, Afrykę Południową, Afrykę Wschodnią i Afrykę Środkową).



do krajów regionu północno-zachodniej Afryki<sup>2</sup>, w których zazwyczaj zatrzymują się na dłużej przed dotarciem do miejsca docelowego, jakim jest Europa<sup>3</sup>. Kryzys ten można uznać za sprawdzian oceny efektywności działania europejskich instytucji powołanych w celu ochrony granic zewnętrznych i zapewnienia bezpieczeństwa na terytorium wszystkich państw członkowskich.

Granica państwowa i jej ochrona kojarzona jest z suwerennością, czyli atrybutem państwa do autonomicznego i niezależnego sprawowania władzy w obrębie tego obszaru. Suwerenność jednak zmieniła swą postać w wyniku powstania wspólnoty państw w postaci Unii Europejskiej, której państwa współpracują w obszarze politycznym, gospodarczym, prawnym i ekonomicznym. Państwa członkowskie przekazują część swojej suwerenności, by wspólnie realizować funkcje państwowe w obszarach objętych współpracą. Zgodnie z art. 67 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wspólna polityka w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych opiera się na solidarności między państwami członkowskimi. Kooperacja w obszarze migracji ma na celu doprowadzenie do ujednoczenia działań, ale pomimo że wszystkie kraje Unii pracują nad środkami mającymi wzmacniać jej zewnętrzne granice i chronić bezpieczeństwo w całej strefie Schengen, to nieunikniona jest współpraca transgraniczna z krajami sąsiedzkimi Unii Europejskiej.

Współpraca w obszarze migracji między Marokiem a UE leży w interesie obu stron. W 2015 r. zewnętrzne granice Unii Europejskiej przekroczone nielegalnie prawie 2 miliony razy<sup>4</sup>. Według danych Frontexu liczba ta była aż sześciokrotnie wyższa niż w roku poprzedzającym. Masowy napływ imigrantów spowodował obawę przed terroryzmem i wzrost zainteresowania polityką migracyjną. W ostatnich latach Maroko stało się krajem przyjmującym migrantów z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu, co wiąże się ze szczególnymi obowiązkami. Wymaga to przede wszystkim współpracy i koordynacji działań w zakresie kontroli granicznych z Algierią i Mauretanią. Rosnąca nieuregulowana migracja spowodowała, że politycy, naukowcy i media zajęli się tematem imigracji do Maroka oraz jego roli nie tylko jako kraju emigracji, ale również jako kraju imigracji i tranzytu<sup>5</sup>. Maroko jest przedmurzem Europy w Afryce Północnej, w związku z czym odgrywa ważną rolę w powstrzymaniu afrykańskich nielegalnych migrantów, islamskich ekstremistów oraz

<sup>2</sup> Maroka, Algierii i Tunezji.

<sup>3</sup> M. Alioua, *Un monde en mouvement, du transit à la transmigration* [w:] *Migrants au Maroc: Cosmopolitisme, présence d'étrangers et transformations sociales*, N. Khrouz, N. Lanza (red.), Centre Jacques-Berque, Rabat 2015, <https://books.openedition.org/cjb/913#text> [dostęp: 21.12.2023].

<sup>4</sup> EuroPAP News, <https://europapnews.pap.pl/strefa-schengen-prawie-35-mln-osob-dziennie-przekracza-we-wnetrzna-granice-w-ue> [dostęp: 21.12.2023].

<sup>5</sup> E. Zeino-Mahmalat, *Le Maroc comme carrefour migratoire et pays d'accueil: quels défis pour le futur?* [w:] *Migrants au Maroc: Cosmopolitisme, présence d'étrangers et transformations sociales*, N. Khrouz, N. Lanza (red.), Centre Jacques-Berque, Rabat 2015, <https://books.openedition.org/cjb/913#text> [dostęp: 21.12.2023].

w walce z plagą handlu ludźmi<sup>6</sup>. Emigranci z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu próbowali przedostać się na terytorium Unii już od wczesnych lat 90. dwudziestego wieku, ale odbywało się to na zdecydowanie mniejszą skalę. Od czasu uzyskania niepodległości Maroko rozwinęło różnorodne stosunki z Unią Europejską – zrealizowane głównie w drodze umów bilateralnych<sup>7</sup>. Obecnie współpraca opiera się na ochronie granic, wypełnianiu umów readmisyjnych oraz wspieraniu integracji emigrantów.

## Geneza współpracy

Maroko jest najbardziej stabilnym krajem w Afryce Północnej i istotnym partnerem gospodarczym i politycznym Unii Europejskiej, zwłaszcza w zakresie ograniczania nielegalnych migracji. Na zmianę stosunków pomiędzy państwami europejskimi i afrykańskimi od zakończenia II wojny światowej wpłynęła dekolonizacja Afryki oraz integracja (zjednoczenie) Europy. Niezbędne stało się dostosowanie warunków współpracy do zmieniającej się sytuacji<sup>8</sup>. Początki współpracy między Wspólnotą Europejską i państwami Maghrebu sięgają roku 1959<sup>9</sup>. Od 1963 r. marokański król Hassan II prowadził negocjacje z Europejską Wspólnotą Gospodarczą<sup>10</sup>, które zakończyły się podpisaniem umowy o stowarzyszeniu *Accord d'association* w marcu 1969 r. Francja była największym zwolennikiem rozwoju współpracy z państwami śródziemnomorskimi i dzięki jej staraniom w 1972 r. na szczycie w Paryżu ogłoszono Globalną politykę śródziemnomorską, będącą pierwszą polityką zagraniczną Wspólnot Europejskich wobec regionu śródziemnomorskiego<sup>11</sup>. Oprócz Maroka obejmowała ona: Albanię, Algierię, Cypr, Egipt, Grecję, Hiszpanię, Izrael, Jordanię, Jugosławię, Maltę, Portugalię, Syrię, Tunezję i Turcję<sup>12</sup>. Należy zwrócić uwagę, że Maroko i inne państwa Afryki były i nadal są

<sup>6</sup> Według danych Frontexu procederem przemytu ludzi zajmują się głównie: Marokańczycy, Hiszpanie, Albańczycy oraz Syryjczycy.

<sup>7</sup> Y. Belfellah, *Le statut avancé Maroc-UE: bilan, enjeux et perspectives*, Actes du séminaire: les relations arabo-européennes organisé par le Carep- Paris le 28 novembre 2018, s. 1.

<sup>8</sup> H. Ben Hamouda, *Le rôle de la France envers le Maghreb au sein de la Communauté européenne (1963-1969)* „Matériaux pour l'histoire de notre temps” 2010, 3, 99, s. 90.

<sup>9</sup> Archive de la Commission européenne (ACE), Bac 25/ 1980 N: 426/1, association de la CEE-Tunisie: rapport du Groupe de travail sur les questions applicables et aide-mémoire sur la situation économique de la Tunisie. Note sur le courrier de Bourguiba.

<sup>10</sup> ACM, CM2 1963 899, demande d'ouverture de conversations exploratoires avec la CEE présentée par le Maroc, 14 décembre 1963.

<sup>11</sup> B. Real, *La cooperation en matière de sécurité entre le Maroc et l'Europe: l'Union Européenne est-elle incontournable?* „Paix et Sécurité Internationales – Journal of International Law and International Relations” 2018, 6, ss. 109–130.

<sup>12</sup> A. Adamczyk, *Polityka Unii Europejskiej wobec regionu śródziemnomorskiego. Fiasko czy sukces [w:] B. Góralczyk (red.) Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Warszawa 2014, s. 81.

miejszem inwestowania wielu europejskich przedsiębiorstw, a francuskie koncerny zajmują uprzywilejowaną pozycję w inwestycjach, przetargach i kontraktach wydobywczych.

Ze względu na dynamikę stosunków handlowych między obiema stronami Maroko podejmowało starania związane z rozszerzeniem umowy, tak aby uwzględniono w niej nowe obszary. 27 kwietnia 1976 r. zawarto nową umowę handlową, nazwaną „umową o współpracy” *Accord de coopération*, obejmującą postanowienia gospodarcze, społeczne i finansowe; została ona zaktualizowana w 1988 roku<sup>13</sup>. Adaptacja była niezbędna w związku z przystąpieniem nowych państw do Wspólnoty, a umowy stanowiły ramy, w których rozwinęły się stosunki gospodarcze, polityczne i społeczne pomiędzy Wspólnotą a Marokiem.

Na konferencji ministrów spraw zagranicznych 27 i 28 listopada 1995 r. w Barcelonie<sup>14</sup> powołano Partnerstwo Śródziemnomorskie. Spotkanie zakończyło się podpisaniem tzw. deklaracji barcelońskiej, określającej podstawowe kierunki i cele współpracy, czyli wolny handel oraz promowanie regularnego dialogu w kwestiach: politycznych, bezpieczeństwa, gospodarczych, finansowych, społecznych, kulturalnych i edukacyjnych. Zgodnie z deklaracją barcelońską współpraca śródziemnomorska powinna bazować na wielostronnej współpracy wszystkich partnerów, a nie jedynie na bilateralnych umowach zawieranych między państwami a Unią Europejską. Podkreślono gotowość, by „wspierać te kraje w ich wysiłkach na rzecz stopniowego przekształcenia ich regionu w obszar pokoju, stabilności, dobrobytu i współpracy oraz ustanowienia w tym celu Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego”<sup>15</sup>. W lutym 1996 r. Maroko podpisało układ eurośródziemnomorski, który wszedł w życie 24 stycznia 2000 r. i stanowi podstawę prawną stosunków między UE a Królestwem Maroka<sup>16</sup>. Rada Europejska niejednokrotnie akcentowała, że obszar śródziemnomorski ma strategiczne znaczenie dla Unii<sup>17</sup>. Misją układu eurośródziemnomorskiego było wzmacnianie dialogu i współpracy regionalnej oraz realizowanie projektów i inicjatyw w interesie obywateli – w celu osiągnięcia trzech celów strategicznych regionu (stabilności, rozwoju społecznego i integracji). Chodziło o ożywienie współpracy wewnątrzregionalnej krajów śródziemnomorskich jako czynnika pokoju, stabilności i roz-

<sup>13</sup> Y. Belfellah, *Le statut avancé Maroc-UE: bilan, enjeux et perspectives*, Actes du séminaire: les relations arabo-européennes organisé par le Carep- Paris le 28 novembre 2018, s. 2.

<sup>14</sup> W konferencji wzięło udział 15 ówczesnych państw członkowskich UE oraz 12 partnerów eurośródziemnomorskich: Maroko, Algieria, Cypr, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Malta, Syria, Tunezja, Turcja i Autonomia Palestyńska.

<sup>15</sup> *Les conclusions du Conseil Européen d'Essen*, in: *Lettre d'Information de la délégation de la Commission Européenne*, n° 124 et son supplément, janvier 1995.

<sup>16</sup> Układ śródziemnomorski ustanawiający stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi, z jednej strony, a Królestwem Maroka, z drugiej strony (Dz.U. L 70 z 18.03.2000, ss. 2–204).

<sup>17</sup> Wspólna strategia Rady Europejskiej z 19 czerwca 2000 r. w sprawie obszaru śródziemnomorskiego (Dz.U. UE L z 22 lipca 2000 r.).

woju. W ramach tzw. procesu barcelońskiego zostały podjęte liczne działania mające na celu utworzenie strefy wolnego handlu, rozwój kultury, reformę infrastruktury.

W związku z historycznie największym rozszerzeniem UE w 2004 roku – zdano sobie sprawę, że niezbędne jest wystąpienie z propozycją nowej polityki wobec sąsiadów mających europejskie aspiracje<sup>18</sup>. W celu zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa pomiędzy Unią Europejską i jej sąsiadami oraz uspokojenia obaw obywateli Unii związanych z międzynarodowym terroryzmem, nielegalną migracją i przestępczością – w lipcu 2005 r. przyjęto Europejską politykę sąsiedztwa (EPS). Obejmowała ona wschodnich i południowych sąsiadów Unii Europejskiej<sup>19</sup>. Maroko uzyskało status uprzywilejowanego partnera Unii. EPS miała na celu poprawę stosunków z sąsiadami nieuczestniczącymi w procesie akcesyjnym. Państwa zostały objęte jednakową strategią współpracy, proponującą takie same profity, ale zgodnie z zasadą dyferencjacji<sup>20</sup> strategia została spersonalizowana i uwzględnia potrzeby krajów partnerskich, dlatego też instrumentem jej realizacji są bilateralne plany działania wyrażające potrzeby i interesy poszczególnych partnerów (umowy o partnerstwie i współpracy oraz układy o stowarzyszeniu). Zasadniczo polityka ta ma charakter dwustronny, ale związana jest również z procesami regionalnymi i subregionalnymi. Plany zawierają program reform politycznych i gospodarczych na okres od 3 do 5 lat. Chodziło o wzmocnienie współpracy pomiędzy UE i jej partnerami poprzez oferowanie pomocy finansowej i technicznej, tak aby możliwe stało się osiągnięcie postępu w wewnętrznej sytuacji danego kraju i zbliżenie się do Europy. Unia w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa oferuje swoim sąsiadom przywileje, których fundamentem jest respektowanie wspólnych wartości, tj. praw człowieka, demokracji, praworządności, dobrych rządów, gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju<sup>21</sup>.

Maroko było jednym z pierwszych krajów, który podpisał plan działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa<sup>22</sup>. Za cele priorytetowe uznano: budowanie potencjału w administracji publicznej, decentralizację władzy, modernizację sądów, więzień i procedur prawnych, dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zwalczanie korupcji, przestrzeganie konwencji międzynarodowych, praw kobiet i dzieci. W 2003 r. Maroko było pierwszym partnerem

<sup>18</sup> D. Guzal-Gec, *Europejska polityka sąsiedztwa – ewolucja i współczesne wyzwania wobec rozwoju euroregionów na zewnętrznych granicach UE (w Polsce)*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego” 2016, 16, 3, s. 88.

<sup>19</sup> A. Adamczyk, *The Role of Poland in the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies” 2010, 13, s. 197.

<sup>20</sup> A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej europejskiej polityki sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013, s. 20.

<sup>21</sup> K. Bartczak, K. Jongberg, *Europejska polityka sąsiedztwa. Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej*, 2016.

<sup>22</sup> Plan został podpisany 25 lipca 2005 r. na okres pięciu lat.

EPS południowej części regionu Morza Śródziemnego, który zgodził się na ustanowienie Podkomitetu ds. Praw Człowieka, Demokracji i Zarządzania przy Radzie Stowarzyszenia UE-Maroko. Do zadań Podkomitetu należy ocena postępu zbliżania, wdrażania i stosowania ustawodawstw w obszarze praworządności, prawidłowym zarządzaniu, demokracji, ratyfikowaniu i wykonywaniu konwencji międzynarodowych w zakresie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>23</sup>. Priorytetowym celem EPS jest rozwiązanie zbiorowych problemów wszystkich państw członkowskich.

W dniach 13 i 14 lipca 2008 r., podczas szczytu Unii Śródziemnomorskiej w Paryżu, układ eurośródziemnomorski został zastąpiony przez Unię na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Spotkanie to uważane jest za wielki sukces ówczesnego prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, który pierwotnie dążył do stworzenia nowej, międzynarodowej organizacji skupiającej wszystkie państwa graniczące z Morzem Śródziemnym, ale po ingerencji Angeli Merkel projekt zmieniono i zdecydowano się na włączenie do przedsięwzięcia wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej. Unia na rzecz Regionu Morza Śródziemnego została oparta na tzw. procesie barcelońskim z 1995 r., a jej głównym celem było ożywienie partnerstwa między Unią Europejską i krajami Morza Śródziemnego. Niestety pominięto kilka drażliwych tematów, między innymi migracji z krajów Południa do Unii Europejskiej i konfliktu izraelsko-palestyńskiego.

Podczas 7. sesji Rady Stowarzyszenia w październiku 2008 r. Maroko otrzymało zaawansowany status w UE, integrujący wszystkie obszary<sup>24</sup>. Status zaawansowany akcentuje szczególny charakter stosunków z UE i wiąże się z nawiązaniem dialogu obejmującego dostosowanie marokańskiego prawodawstwa do ustawodawstwa Unii w zakresie praw człowieka i demokracji życia politycznego oraz sukcesywną integrację marokańskiej gospodarki z wewnętrznym rynkiem unijnym. Status ten umożliwia wzmocnienie współpracy na szczeblu politycznym i bezpieczeństwa, w przedmiocie gospodarki jednoczy zaś Maroko z rynkiem europejskim<sup>25</sup>. Maroko stało się partnerem strategicznym w walce z terroryzmem i w kwestii regulowania przepływów migracyjnych<sup>26</sup>.

W 2011 r. – w związku z przemianami w krajach arabskich Afryki Północnej (tzw. arabską wiosną) i obawami, że rewolty mogą wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo państw członkowskich i spowodować wzrost migracji

<sup>23</sup> Decyzja Rady w sprawie stanowiska Wspólnoty w ramach Rady Stowarzyszenia dotyczącego wykonywania art. 84 układu eurośródziemnomorskiego ustanawiającego Stowarzyszenie między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi z jednej strony, a Królestwem Maroka z drugiej strony – załącznik 1: regulamin wewnętrzny UE/Maroko, Podkomitet nr 7 ds. Praw Człowieka, Demokracji i Zarządzania, pkt 3, Bruksela, 15.06.2004, COM (2004) 426 końcowy.

<sup>24</sup> Y. Belfellah, *Le statut avancé Maroc-UE: bilan, enjeux et perspectives*, Actes du séminaire: les relations arabo-européennes organisés par le Carep- Paris le 28 novembre 2018, s. 3.

<sup>25</sup> Y. Belfellah, *Le statut...*, s. 4.

<sup>26</sup> Y. Belfellah, *Le statut...*, s. 6.



– dokonano przeglądu EPS. Unia skupiła uwagę na dążeniu do utrwalania demokracji, co oznacza:

- 1) wolne i uczciwe wybory;
- 2) walkę z korupcją;
- 3) niezawisłość sądów;
- 4) swobodę wypowiedzi, zgromadzeń i stowarzyszania się, a także
- 5) ukierunkowanie na zrównoważony rozwój – eliminujący wykluczenie społeczne.

UE wprowadziła zasadę „więcej za więcej”, czyli warunkowanie wsparcia finansowego, co oznacza pogłębienie współpracy z krajami sąsiadującymi uzyskującymi największy postęp w reformach demokratycznych<sup>27</sup>. Można zatem powiedzieć, że arabska wiosna przyczyniła się do zwiększenia wsparcia udzielanego w ramach EPS. Należy podkreślić, że w Maroku powstania ludowe nie były tak gwałtowne, jak w Tunezji, Egipcie czy Libii, ale fale protestów i powstanie Ruchu 20 Lutego<sup>28</sup> miały wpływ na liberalizację systemu politycznego i doprowadziły do stworzenia nowej, demokratycznej konstytucji<sup>29</sup> podkreślającej uznanie praw podstawowych i równouprawnienie płci.

10 września 2013 r. – po okresie letnim, pełnym protestów humanitarnych związanych ze śmiertelnymi ofiarami wśród migrantów i dzień po zaprezentowaniu Komitetowi ONZ pięciu krytycznych raportów organizacji społecznych zajmujących się ochroną praw człowieka o stanie praw migrantów – Maroko i UE zawarły umowę o partnerstwie na rzecz mobilności. Nowe ramy polityczne w zakresie zarządzania migracjami stanowiły ważny etap zbliżenia między Marokiem i Unią Europejską, które zobowiązały się do rozwijania dialogu i współpracy w zakresie migracji, mobilności i bezpieczeństwa w duchu wspólnej odpowiedzialności i solidarności<sup>30</sup>. Zarządzanie migracjami humanitarnymi zostało nareszcie zinstytucjonalizowane<sup>31</sup>. Nowe podejście opiera się na poszanowaniu praw człowieka i ma otwierać możliwość uregulowania

<sup>27</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 14 grudnia 2011 r. w sprawie przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa (2011/2157(INI)).

<sup>28</sup> Ruch 20 Lutego zrodził się podczas arabskiej wiosny w wyniku buntów na Bliskim Wschodzie, w Afryce Północnej i Libii. Protesty antyrządowe rozpoczęły się samospaleniem czterech mężczyzn. Ruch charakteryzował się wielką dynamiką, gdyż w jego skład wchodziłi głównie młodzi ludzie, nawołujący do zmian. Manifestacje organizowano za pomocą platform społecznościowych. W cotygodniowych demonstracjach ulicznych w różnych miastach i regionach Maroka manifestujący żądali reform politycznych, społecznych i zmiany konstytucji. Wznosili takie hasła, jak: „Wolność i demokracja”, „W imię godności”, „Ludzie chcą zmian”.

<sup>29</sup> O. Lahrichi, *Un état de droit inachevé au maroc : quelles implications pour la démocratisation et la garantie des droits fondamentaux?* [w:] *L'État de droit: actes des ateliers doctoraux 2019 de l'Université Degli Studi Di Milano et de la European School Of Law Toulouse*, C. Amalfitano, I. Anró, L. Rass-Masson, J. Théron (red.), Cahier Jean Monnet, Presses de l'université Toulouse 1 Capitole, Toulouse 2020, s. 290.

<sup>30</sup> Joint declaration establishing a Mobility Partnership between the Kingdom of Morocco and the European Union and its Member States, Council of the European Union, Brussels 3 June 2013, 6139/13 ADD 1 REV 3, s. 5.

<sup>31</sup> L. Gross-Wyrtzen, L. Gazzotti, *Telling histories of the present: postcolonial perspectives on Morocco's 'radically new' migration policy*, „The Journal of North African Studies” 2021, 26, 5, s. 839.



statusu migrantów oraz ich integracji<sup>32</sup>. Nowa polityka ma na celu zaprzestanie postrzegania Maroka jako „europejskiego policjanta”<sup>33</sup>.

W październiku 2013 r. utworzono departament odpowiedzialny za sprawę migracji, a 18 grudnia 2014 r., Rada Rządowa przyjęła Narodową Strategię ds. Migracji<sup>34</sup>. Partnerstwo na rzecz mobilności zapoczątkowało dwie kampanie legalizujące, polegające na uregulowaniu statusu nielegalnych migrantów w Maroku (w 2014 r. i 2017 r.). W obliczu rosnącej liczby migrantów z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu Maroko zaczęło prowadzić ambitną politykę wobec migrantów pragnących osiedlić się w tym kraju i stało się państwem gościnnym. Podczas kampanii legalizujących zaakceptowano ponad 85% wniosków o legalizację<sup>35</sup> – co umożliwiło wydanie zezwoleń na pobyt prawie 50 000 osób<sup>36</sup> i dało migrantom nadzieję na integrację z marokańskim społeczeństwem. Kampanie zostały przyjęte z zadowoleniem przez marokańską klasę polityczną, społeczeństwo obywatelskie oraz społeczność międzynarodową<sup>37</sup>.

Od marca 2015 r. rozpoczęto konsultacje w celu dokonania kolejnej rewizji EPS, w której migracja i mobilność stały się głównym obszarem współpracy<sup>38</sup>. Za jeden z głównych celów uznano dostosowanie narzędzi EPS w taki sposób, aby uwzględniały rzeczywiste oczekiwania krajów partnerskich. Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI) jest zasadniczym instrumentem, dzięki któremu finansowana jest współpraca Unii z Marokiem. Za jego pośrednictwem UE finansuje programy skupiające się na zarządzaniu granicami i migracjami oraz integracji społeczno-gospodarczej.

Maroko uczestniczy w kilku projektach finansowanych przez UE. Są to:

- ◆ działania wspierające władze Maroka w zarządzaniu przepływami migracyjnymi i wzmocnieniu zintegrowanego zarządzania granicami, walce z sieciami ułatwiającymi nielegalne przepływy oraz podnoszeniu świadomości młodych ludzi na temat zagrożeń nielegalnej migracji (101,5 mln euro),
- ◆ wzmocnienie współpracy Południe-Południe w zakresie zarządzania migracjami (8,6 mln euro),

<sup>32</sup> L. Gross-Wyrtzen, L. Gazzotti, *Telling...*, s. 828.

<sup>33</sup> Taki przydomek Maroko otrzymało w związku z przemocą stosowaną przez marokańskie służby wobec migrantów próbujących nielegalnie przedostać się na terytorium Unii Europejskiej. Maroko stosowało na swojej północnej granicy surowe represje wobec migrantów nielegalnie próbujących przedostać się przez granicę. Marokańskie służby wykorzystywały brutalne metody zniechęcania i odstraszenia potencjalnych nielegalnych migrantów, np. masowe polowania na migrantów (*la chasse aux noirs*) w lasach otaczających hiszpańskie enklawy w Maroku (Ceuta i Melilla) i przymusowe wysiedlenia do granicy z Algierią.

<sup>34</sup> M.G. Jiménez-Alvarez, K. Espiñeira, L. Lorena Gazzotti *Migration policy and international human rights frameworks in Morocco: tensions and contradictions*, *The Journal of North African Studies* 2021, 26, 5, s. 2.

<sup>35</sup> Royaume du Maroc, <https://maroc.ma/fr/actualites/la-politique-dimmigration-du-maroc-et-ses-initiatives-en-faveur-des-migrants-et-refugies> [dostęp: 28.12.2023].

<sup>36</sup> <https://fr.hespress.com/333505-le-maroc-devenu-destination-prisee-des-migrantes-subsahariennes.html> [dostęp: 28.12.2023].

<sup>37</sup> La politique migratoire du Maroc: opportunités et freins, Conseil des Migrants Subsahariens au Maroc (CMSM) 2014–2018, CGLU Afrique, 14 novembre 2021.

<sup>38</sup> W. Banach, *Aspekty polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego*, *Rocznik Integracji Europejskiej* 2018, 12, s. 196.

- ◆ program regionalny zajmujący się zwalczaniem handlu ludźmi i przemytu migrantów oraz ochroną ofiar (3,4 mln euro),
- ◆ wsparcie dla marokańskich instytucji krajowych odpowiedzialnych za zarządzanie granicami, walkę z nielegalną migracją i ochronę migrantów znajdujących się w trudnej sytuacji (30,5 mln euro),
- ◆ wsparcie zintegrowanego zarządzania granicami i migracjami w celu wzmocnienia zdolności zarządzania granicami i ratowania życia – zgodnie z międzynarodowymi standardami i poszanowaniem praw człowieka (44 mln euro)<sup>39</sup>.

Na realizację celów EPS w latach 2014–2020 przeznaczono 15,4 mld euro. Na lata 2021–2027 przewidziano natomiast nowy Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR), który przewiduje finansowanie dotacji oraz dotacji z pożyczkami – udzielane przez europejskie i międzynarodowe instytucje finansowe – w kwocie 79,5 mld euro. Finansowanie to obejmuje nie tylko współpracę z państwami sąsiedzkimi UE, ale również z innymi państwami Afryki, Azji, obu Ameryk, Pacyfiku i Karaibów<sup>40</sup>. EPS stanowi narzędzie w formowaniu stosunków zewnętrznych UE i przez niektórych oceniana jest jako doskonałe osiągnięcie przynoszące same korzyści. Inni postrzegają ją jako niepowodzenie. Sposób, w jaki ewaluowana jest realizacja polityk Unii Europejskiej, należy niestety uznać za niedoskonały, gdyż osądy te są nieobiektywne, stronnicze i zależą od uzyskiwania korzyści politycznych<sup>41</sup>.

Pomimo że Maroko i UE przez wiele długich lat utrzymywały dobre stosunki, to w okresie od grudnia 2015 r. do stycznia 2019 r. Maroko zawiesiło rozmowy polityczne. Było to następstwem wydania orzeczeń w sprawie Sahary Zachodniej, w których Sąd UE stwierdził, że Sahara Zachodnia nie jest częścią Maroka – i w związku z tym nie została objęta porozumieniem o partnerstwie.

W marcu 2019 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję, w której wezwał do zajęcia się pierwotnymi przyczynami migracji. Parlament zwrócił uwagę, że „należy zapewnić większą pomoc krajom Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w radzeniu sobie z napływem imigrantów z Afryki Subsaharyjskiej (...), przypomina jednak, że aby odnieść sukces na tym polu, konieczne będzie nasilenie działań, (...) podkreśla, że wyzwanie, jakie stanowią przepływy migracyjne, jest wspólnym problemem państw regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (kraje pochodzenia i tranzytu) i państw UE (kraje docelowe)”<sup>42</sup>. Stabilizacja regionu pod względem gospodarczym, politycznym i bezpieczeństwa jest priorytetem nowej polityki, która kierować się ma zasadą

<sup>39</sup> European Union, [https://trust-fund-for-africa.europa.eu/index\\_en](https://trust-fund-for-africa.europa.eu/index_en) [dostęp: 28.12.2023].

<sup>40</sup> Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/170/europejska-polityka-sasiedztwa> [dostęp: 28.12.2023].

<sup>41</sup> Szerzej na ten temat M. Bovens, P. t Hart, *Revisiting the Study of Policy Failures* „Journal of European Public Policy” 2016, 23, 5, ss. 653–666.

<sup>42</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 27 marca 2019 r. w sprawie okresu po arabskiej wiośnie – perspektywy dla Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (2018/2160(INI)) / (2021/C 108/08), pkt 20.

zróżnicowanego podejścia do każdego z partnerów oraz zwiększenia odpowiedzialności państwa członkowskich i państw partnerskich<sup>43</sup>.

27 czerwca 2019 r. na posiedzeniu Rady Stowarzyszenia UE–Maroko podpisano partnerstwo na rzecz wspólnego dobrobytu – mające na celu wznowienie rozmów dotyczących umowy o wolnym handlu oraz zintegrowanie marokańskiej polityki z programami unijnymi. Struktura tego partnerstwa skupia się wokół polityki i bezpieczeństwa, gospodarki, wartości, wiedzy, środowiska i migracji<sup>44</sup>. W 2020 r. został przyjęty nowy Pakt o migracji i azylu, mający na celu kompleksowe podejście i bliższej współpracy wzdłuż szlaków migracyjnych do UE – biorąc pod uwagę interesy UE i państw partnerskich. Rozwiązaniem ma być zwiększenie wysiłków na rzecz zwalczania przemytu i handlu ludźmi oraz wzmocnienie zarządzania migracją i azylem. UE podkreśliła znaczenie rozwijania partnerstw w dziedzinie migracji z krajami pochodzenia i tranzytu – dostosowanych do indywidualnych potrzeb – oraz zobowiązała się do dalszego wsparcia kilku krajów południowego regionu Morza Śródziemnego, które przyjmują największą liczbę migrantów i uchodźców.

9 lutego 2021 r. Unia przejęła nowy program dla regionu Morza Śródziemnego, uwzględniający wszystkie priorytety ustalone przez obu partnerów, wśród których znalazło się wspólne stawianie czoła wyzwaniom migracyjnym oraz promowanie legalnej i bezpiecznej mobilności<sup>45</sup>. Zaproponowano innowacyjny i ambitny plan dla regionu Morza Śródziemnego, aby spożytkować niewykorzystany potencjał tego obszaru. Podkreślono konieczność podjęcia wspólnych działań w związku z wyzwaniami w zakresie zarządzania południowym regionem Morza Śródziemnego, gdyż migracja jako globalne zjawisko wymaga wspólnych reakcji, solidarności i podziału odpowiedzialności. Migranci nielegalnie próbujący przedostać się na terytorium Unii napędzają przemysł przemytniczy, a zagrożenie przestępczością zorganizowaną i terroryzmem pogłębia niestabilność<sup>46</sup>. Żadne państwo członkowskie nie jest w stanie samodzielnie efektywnie zarządzać migracją i stawić czoła wyzwaniom w zakresie nielegalnej mobilności – niezbędne jest zatem zacieśnienie współpracy w zakresie zarządzania migracjami.

W styczniu 2023 r. UE próbowała wznowić swoje partnerstwo z Marokiem, z uwzględnieniem politycznego kontekstu, jakim pozostaje nader

<sup>43</sup> European Commission, [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy_en) [dostęp: 28.12.2023].

<sup>44</sup> Conseil de l'Union Européenne, <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2019/06/27/joint-declaration-by-the-european-union-and-the-kingdom-of-morocco-for-the-fourteenth-meeting-of-the-association-council/> [dostęp: 28.12.2023].

<sup>45</sup> Délégation de l'Union européenne au Maroc, [https://www.eeas.europa.eu/maroc/lunion-europeenne-et-le-maroc\\_fr?s=204](https://www.eeas.europa.eu/maroc/lunion-europeenne-et-le-maroc_fr?s=204) [dostęp: 28.12.2023].

<sup>46</sup> Joint communication to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the regions. Renewed partnership with the Southern Neighborhood. A new Agenda for the Mediterranean, Brussels 9 February 2021, s. 1.

delikatna kwestia Sahary Zachodniej. Szef dyplomacji europejskiej Josep Borrell podczas spotkania w Rabacie zapowiedział nawiązanie dialogu wysokiego szczebla, aby „wspólnie walczyć z zagrożeniami dla naszego bezpieczeństwa i terroryzmem w naszym bezpośrednim sąsiedztwie”, zwłaszcza w regionie Sahelu<sup>47</sup>. 2 marca 2023 r. w Rabacie odbyło się spotkanie ministra spraw zagranicznych, współpracy afrykańskiej i Marokańczyków mieszkających za granicą Nassera Bourity z europejskim komisarzem do spraw sąsiedztwa i rozszerzenia Olivérem Várhelyim. Była to druga tego rodzaju wizyta w Maroku w ciągu niecałego roku w kontekście wdrażania euro-marokańskiego partnerstwa na rzecz wspólnego dobrobytu podpisanego w 2019 r. Nasser Bourita potwierdził, że stosunki UE i Maroka nigdy nie były tak bliskie – i zauważył zmianę w polityce sąsiedztwa. Jego zdaniem dzięki pilotażowym projektom wdrażanym w ramach nowego podejścia nastąpiło pogłębienie partnerstwa na poziomie regionalnym. Bourita zapowiedział większe zaangażowanie przez „realizację umów partnerstwa finansowego i otwarcie nowych horyzontów współpracy w obszarach bezpieczeństwa i migracji, które zostaną dodatkowo wzmocnione” i podkreślił szczególne znaczenie partnerstwa Maroko-UE. Olivér Várhelyi zapowiedział, że Maroko jest i będzie głównym beneficjentem programu projektów dla całego regionu, gdyż ma potencjał, by stać się źródłem energii dla Europy – i zaakcentował znaczenie współpracy w ramach migracji i walki z siatkami przestępczymi<sup>48</sup>. Podpisano pięć programów współpracy – na łączną kwotę prawie 500 mln euro – w celu wsparcia głównych projektów reform w Maroku. Programy te dotyczą ochrony socjalnej, zielonej transformacji, reformy administracji publicznej, zarządzania migracjami i wsparcia finansowego. Program zarządzania przepływami migracyjnymi stanowi część celów Krajowej Strategii Imigracji i Azylu, na co przeznaczono 152 mln euro. Celem tego programu jest wsparcie władz marokańskich w stawianiu czoła wyzwaniom związanym z nielegalną migracją, przemytem migrantów i handlem ludźmi<sup>49</sup>.

Napływ migrantów z państw trzecich do Unii Europejskiej w ostatnich latach cały czas rośnie. Kryzys migracyjny ma charakter polityczny i rodzi nastroje ksenofobiczne. Pod względem bezpieczeństwa Maroko odgrywa zasadniczą funkcję w walce z terroryzmem i wpływa na regulację migracji. Walka z terroryzmem bazuje na wielowymiarowym podejściu, które

<sup>47</sup> L'UE tente de relancer son partenariat avec le Maroc dans un contexte politique délicat, [https://www.le-monde.fr/international/article/2023/01/07/1-ue-tente-de-relancer-son-partenariat-avec-le-maroc-dans-un-contexte-politique-delicat\\_6156952\\_3210.html](https://www.le-monde.fr/international/article/2023/01/07/1-ue-tente-de-relancer-son-partenariat-avec-le-maroc-dans-un-contexte-politique-delicat_6156952_3210.html) [dostęp: 3.01.2024].

<sup>48</sup> Royaume du Maroc Ministère des Affaires Étrangères de la Coopération Africaine et des Marocains résidant à l'étranger, [HTTPS://DIPLOMATIE.MA/FR/M-NASSER-BOURITA-RE%C3%A7OIT-LE-COMMISSAIRE-EUROP%C3%A9EN-%C3%A0-LA-POLITIQUE-DE-VOISINAGE-ET-%C3%A0-L%C3%A9LARGISSEMENT/](https://diplomatie.ma/fr/m-nasser-bourita-re%C3%A7oit-le-commissaire-europ%C3%A9en-%C3%A0-la-politique-de-voisinage-et-%C3%A0-l%C3%A9largissement/) [dostęp: 3.01.2024].

<sup>49</sup> Maroc-UE: signature de 5 programmes de coopération d'un total de 5,5 MMDH, <https://www.finances.gov.ma/Fr/Pages/detail-actualite.aspx?fiche=6407> [dostęp: 3.01.2024].

uwzględnia nie tylko bezpieczeństwo, ale również aspekty religijne i społeczno-ekonomiczne. Grupy terrorystyczne wykorzystują pewne słabości ludności muzułmańskiej i dla własnych celów wykorzystują jej przywiązanie do – opacznie wszakże pojmowanych – podstawowych wartości religii. Aby przeciwdziałać tej indoktrynacji, Maroko wdrożyło reformy w sferze religii dotyczące: opieki materialnej i społecznej, szkolenia imamów na uniwersytetach, tworzenia lokalnego nadzoru administracyjnego nad religią i zarządzania usługami religijnymi<sup>50</sup>.

Jeszcze kilka lat temu Maroko postrzegane było wyłącznie jako kraj emigracyjny. Szacuje się, że 3,3 mln Marokańczyków żyje na emigracji, co stanowi 9% populacji<sup>51</sup>. W związku z zaostrzeniem warunków przyjmowania Afrykanów do szkół wyższych w niektórych państwach europejskich Maroko stało się dobrą alternatywą – i od 2013 r. można zauważyć wzrost liczby studentów z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu, którzy stają się źródłem rozwoju prywatnego szkolnictwa wyższego<sup>52</sup>. W ostatnich latach widoczna jest znaczna zmiana tendencji migracyjnych Maroka. Nastąpił wyraźny wzrost wniosków azylowych i o uzyskanie statusu uchodźcy (wykres 1). Większość wnioskodawców stanowią mężczyźni – 62,6%, pochodzący z: Syrii, Jemenu, Republiki Środkowoafrykańskiej, Sudanu Południowego, Wybrzeża Kości Słoniowej, Palestyny, Demokratycznej Republiki Konga, Kamerunu, Gwinei, Iraku, Senegal, Mali, Sudanu, Nigerii i Gambii<sup>53</sup>. UE inwestuje w rozwój gospodarczy Maroka i pomoc w integracji migrantów, licząc na to, że tam pozostaną. Nie ma jednak żadnych gwarancji, że migranci, którzy uzyskali prawo do pobytu w Królestwie Maroka, pozbawieni są wszelkich europejskich aspiracji i nie będą próbowali się przedostać na terytorium Unii Europejskiej.

W 2015 r. liczba migrantów, którzy przybyli do UE przez Morze Śródziemne, była czterokrotnie większa niż w 2014 r.<sup>54</sup> Ponad połowa migrantów pochodziła z krajów, gdzie rozgorzała wojna domowa (Syria, Erytrea, Afganistan), a reszta pochodziła z: Libii, Sudanu, Pakistanu, Nigerii, Somalii i Iraku<sup>55</sup>. Maroko stało się głównym szlakiem migrantów z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu, ponieważ szlak przez Libię został prawie zamknięty. Dwie hiszpańskie enklawy w Maroku zachęcają do podejmowania prób nielegalnego przekroczenia granicy. Wielu migrantów z Afryki Subsaharyjskiej można spotkać w Casablance, w pobliżu dworca Ouled Ziane. W tym miejscu

<sup>50</sup> Y. Belfellah, *Le statut avancé Maroc-UE: bilan, enjeux et perspectives*, Actes du séminaire: les relations arabo-européennes organisé par le Carep- Paris le 28 novembre 2018, s. 6.

<sup>51</sup> ONZ 2020.

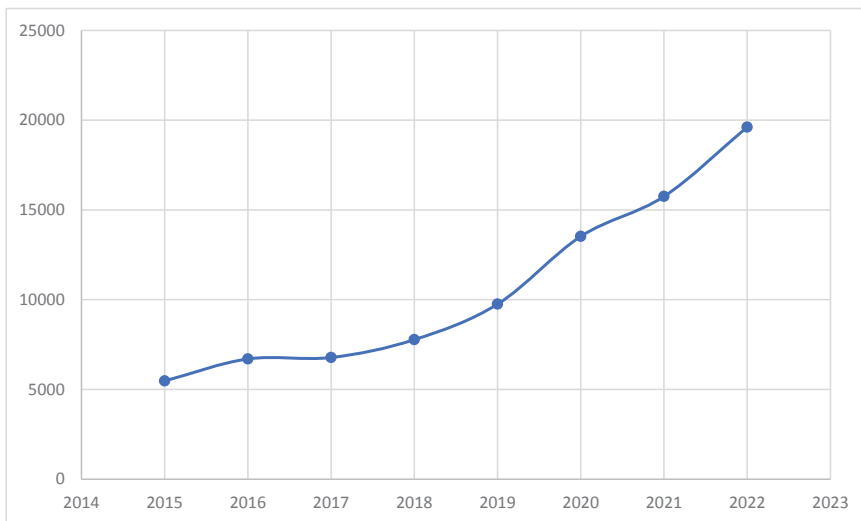
<sup>52</sup> A. Bensaâd, *Les migrations entre Sahel et Maghreb, un enjeu de stabilité, de développement et de démocratisation „Outre-Terre”* 2017, 53, 4, ss. 17-29.

<sup>53</sup> UNHCR 2024.

<sup>54</sup> Według danych Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) w 2014 r. przez Morze Śródziemne dotarło do Europy blisko 200 tysięcy migrantów, a w 2015 r. było ich ponad 832 tysięcy.

<sup>55</sup> P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Warszawa 2015, s. 11.



**Wykres 1.** Wnioski o azyl i status uchodźcy w Maroku

**Źródło:** UNHCR.

migranci – po długiej przeprawie przez pustynię – zatrzymują się w drodze do Europy. Zbierają siły, aby przekroczyć 14-kilometrową Cieśninę Gibraltarską lub przełamać bariery Ceuty i Melilli. Casablanca jest drugim co do wielkości skupiskiem azylantów i uchodźców w Maroku<sup>56</sup>. W pierwszym kwartale 2017 r. do Europy przez Morze Śródziemne przybyło 65 500 migrantów z Afryki<sup>57</sup>. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji w 2018 r. głównym krajem wjazdu do Europy stała się Hiszpania, odnotowując 63 325 przyjazdów.

Ochrona Ceuty dotyczy całej Unii Europejskiej, gdyż jest ona zewnętrzną granicą UE. Bezprecedensowe napięcia dyplomatyczne zostały wywołane incydentem z 17 maja 2021 r., kiedy po złagodzeniu kontroli granicznych w Ceucie otwarto bramy i nie powstrzymano nielegalnego przekraczania granicy – skutkiem czego około 9000 osób przedostało się na terytorium Hiszpanii<sup>58</sup>. Zawieszenie współpracy wiązało się z przyjęciem przez Hiszpanię na hospitalizację sekretarza generalnego Frontu Polisario Frente Popular para la Libe-

<sup>56</sup> Największymi skupiskami wnioskodawców o azyl lub status uchodźcy są: Rabat, Casablanca, Wadżda, Nador, Marrakesz, Fez, Meknes i Kenitra.

<sup>57</sup> Khoré Traoré M., *La gouvernance des flux migratoires de l'Afrique vers l'Union européenne*, L'Europe en Formation 2019, 1, 388, s. 121.

<sup>58</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 10 czerwca 2021 r. w sprawie naruszenia Konwencji ONZ o prawach dziecka i wykorzystywania nieletnich przez marokańskie władze w czasie kryzysu migracyjnego w Ceucie (2021/2747[RSP]).



ración de Saguia el Hamra y Río de Oro<sup>59</sup>, walczącego o suwerenność Sahary Zachodniej, będącej pod nadzorem Maroka. Kwestia Sahary Zachodniej jest niezwykle drażliwym tematem dla marokańskich władz. Była to strategicznie przerwana współpraca. Maroko chciało w ten sposób ukarać Hiszpanię i pokazać, jak istotną rolę pełni w zakresie powstrzymywania nielegalnych migracji.

Zaostrzenie konfliktów politycznych i społeczno-gospodarczych w regionie Sahelu (szczególnie ataki terrorystyczne w Mali i Burkina Faso), wojna domowa w Libii, zmiany klimatyczne i choroby w Afryce Subsaharyjskiej przyczyniają się do migracji na ogromną skalę<sup>60</sup>. 24 czerwca 2022 r. osiemnastu migrantów afrykańskiego pochodzenia zginęło podczas próby przekroczenia granicy w Melilli. Ofiary spadły z żelaznego płotu, który oddziela terytorium Maroka i hiszpańską enklawę. Tego dnia o 6:40 rano 2000 osób próbowało nielegalnie sforsować granicę<sup>61</sup>. W listopadzie 2023 r. aż trzy razy dochodziło do sytuacji, kiedy to setki migrantów usiłowały przedostać się do Ceuty. 17 listopada tysiąc migrantów z Afryki Subsaharyjskiej próbowało przejść przez płot graniczny. Większość z nich została zatrzymana przez marokańską policję. Według hiszpańskiej agencji informacyjnej EFE to największa próba nielegalnego przekroczenia granicy od 2019 r.<sup>62</sup> Te sceny cały czas się powtarzają. Szacuje się, że liczba migrantów z Afryki Subsaharyjskiej w Maroku waha się od 70 do 200 tysięcy, z czego wielu z nich nie ma dokumentów tożsamości<sup>63</sup> i marzy, by przedostać się na terytorium Unii Europejskiej. Największy kryzys migracyjny przypadł na lata 2015 i 2016. Od 2017 r. można zauważyć znaczny spadek liczby wniosków azylowych składanych w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ale wpływ na tę sytuację miała bez wątpienia pandemia COVID-19. Jak pokazują statystyki, chętnych do osiedlenia się na terytorium Unii Europejskiej w ostatnich latach jest coraz więcej i stopniowo wzrasta liczba wniosków azylowych w Unii (wykres 2).

<sup>59</sup> Front Polisario od 1973 r. prowadzi zbrojną walkę wyzwolenczą przeciw hiszpańskiej kolonizacji, a od 1976 r. rozpoczął rebeliancką kampanię przeciwko Maroku i Mauretanii, które przejęły Saharę Zachodnią (266 000 m<sup>2</sup>) po wycofaniu się Hiszpanii.

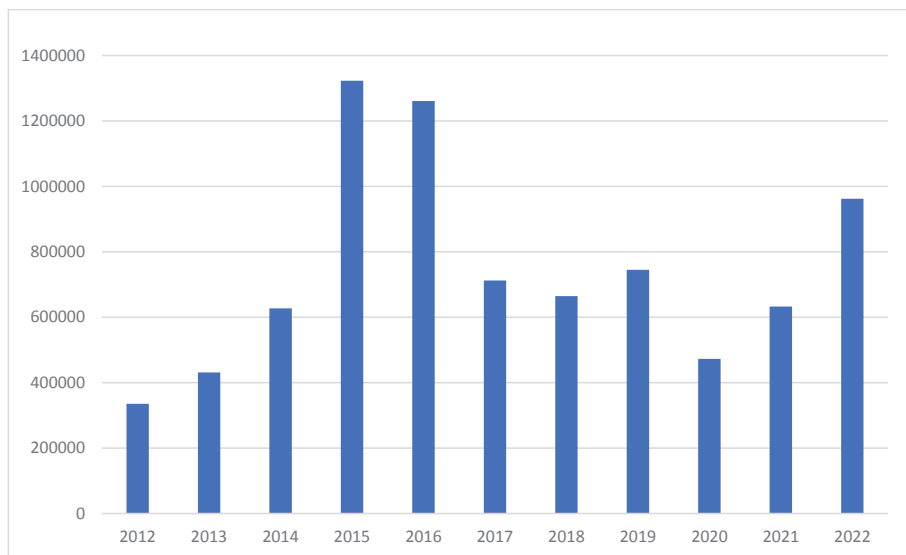
<sup>60</sup> P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane...*, s. 9.

<sup>61</sup> Le Monde, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/06/24/plus-de-400-migrants-tentent-d-entrer-dans-l-enclave-espagnole-de-melilla-depuis-le-maroc\\_6131873\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2022/06/24/plus-de-400-migrants-tentent-d-entrer-dans-l-enclave-espagnole-de-melilla-depuis-le-maroc_6131873_3212.html) [dostęp: 3.01.2024].

<sup>62</sup> Le Monde, [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/11/18/le-maroc-repousse-des-centaines-de-migrants-qui-tentaient-d-entrer-dans-l-enclave-espagnole-de-ceuta\\_6200920\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2023/11/18/le-maroc-repousse-des-centaines-de-migrants-qui-tentaient-d-entrer-dans-l-enclave-espagnole-de-ceuta_6200920_3212.html) [dostęp: 3.01.2024].

<sup>63</sup> <https://fr.hespress.com/333505-le-maroc-devenu-destination-prisee-des-migrantes-subsahariennes.html> [dostęp: 3.01.2024].

Wykres 2. Liczba wniosków azylowych w Unii Europejskiej



Źródło: Eurostat.

## Zakończenie

Region śródziemnomorski jest niezwykle istotny w stosunkach międzynarodowych, a wyzwania związane z tym obszarem są sprawdzianem dla UE. Współpraca pomiędzy UE i Marokiem nie przebiega bez trudności. Została wystawiona na wiele prób i najlepszym tego przykładem były napięcia związane z sytuacją na granicy w Ceucie. Europa nie jest w stanie samodzielnie przeciwdziałać próbom nielegalnego przekraczania granic w hiszpańskich enklawach i dlatego potrzebuje pomocy, aby kontrolować nielegalne migracje – i tym samym zapewnić bezpieczeństwo we wszystkich państwach członkowskich. W ubogich państwach afrykańskich Unia Europejska kojarzona jest z dobrobytem, dostatkiem i stabilizacją. W związku ze zróżnicowaniem ekonomicznym, rosnącym bezrobociem i niestabilnością polityczną wielu Afrykańczyków marzy o wyjeździe i podejmuje wszelkie możliwe działania, aby dostać się do któregoś z europejskich państw. Unia podejmuje wiele inicjatyw mających na celu rozwój gospodarczy i ekonomiczny Królestwa Maroka i stale pogłębia współdziałanie w obszarze migracji i ochrony granic. Priorytetem we

współpracy z Marokiem i innymi państwami Afryki Północnej jest nie tylko kontrolowanie migracji, ale również zagwarantowanie stabilności i zminimalizowanie zagrożeń terrorystycznych. Sytuacja na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej jest napięta, a problem związany z migrantami jest niezwykle istotny. Wskutek kryzysów migracyjnych, których byliśmy świadkami w ciągu kilku ostatnich lat, pogłębiają się obawy związane z zagrożeniem terrorystycznym, nasuwają się mało optymistyczne refleksje o przyszłości strefy Schengen, a także narastają nastroje antyunijne.

### Abstrakt

Zadaniem artykułu jest przybliżenie polityki migracyjnej realizowanej pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Maroka. W artykule zaprezentowano genezę współpracy. Autorka skupiła uwagę na tematyce związanej z ograniczeniem nieuregulowanej migracji z krajów Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu oraz na pogłębianiu współpracy i wynikających z niej zobowiązań i innych konsekwencji. W 2015 r. zewnętrzne granice Unii Europejskiej przekroczone nielegalnie prawie dwa miliony razy. W związku ze zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej niezbędne jest prowadzenie efektywnych kontroli na granicach zewnętrznych oraz inwestowanie w ochronę granic w interesie wszystkich państw członkowskich. Nieustannie rosnąca nieuregulowana migracja z Afryki Subsaharyjskiej i Sahelu spowodowała, że Maroko stało się państwem tranzytowym, a polityka zarządzania granicami Unii Europejskiej musiała się zmienić. Trasa przez Półwysep Iberyjski była najpopularniejszym szlakiem prowadzącym do Europy w roku 2018. Migranci podróżowali drogą morską i lądową, próbując dostać się do hiszpańskich enklaw, stanowiących jedyne granice lądowe Unii Europejskiej w Afryce. Rosnąca liczba nielegalnych przekroczeń granic zintensyfikowała współpracę między Unią Europejską a państwami Maghrebu. Maroko utrzymuje najbardziej rozwinięte stosunki z Unią Europejską, która powzięła wiele inicjatyw w celu pogłębienia współpracy w obszarze partnerstwa. Współpraca ta obejmuje nie tylko zarządzanie granicami, ale również ochronę migrantów i ich praw.

**Słowa kluczowe:** nielegalna migracja, ochrona granic, współpraca transgraniczna, partnerstwo UE–Maroko.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

Adamczyk A., *The Role of Poland in the Creation Process of the Eastern Partnership* „Yearbook of Polish European Studies” 2010, 13.

Amalfitano, C. Anró I., Rass-Masson L., Théron J. (red.), *L'État de droit: actes des ateliers doctoraux 2019 de l'Université Degli Studi Di Milano et de la European School Of Law Toulouse*, Cahier Jean Monnet, Presses de l'université Toulouse I Capitole, Toulouse 2020.

Banach W., *Aspekty polityki Unii Europejskiej wobec Afryki w kontekście kryzysu migracyjnego*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2018, 12.

Bartczak K., Jongberg K., *Europejska polityka sąsiedztwa. Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej*, 2016.

Belfellah Y., *Le statut avancé Maroc-UE: bilan, enjeux et perspectives*, Actes du séminaire: les relations arabo-européennes organisé par le Carep-Paris le 28 novembre 2018.

Ben Hamouda H., *Le rôle de la France envers le Maghreb au sein de la Communauté européenne (1963–1969)* „Matériaux pour l'histoire de notre temps” 2010, 3, 99.

Bensaâd A., *Les migrations entre Sahel et Maghreb, un enjeu de stabilité, de développement et de démocratisation* „Outre-Terre” 2017, 53, 4.

Bovens M., 't Hart P., *Revisiting the Study of Policy Failures* „Journal of European Public Policy” 2016, 23, 5.

Góralczyk B. (red.) *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, Warszawa 2014.

Gross-Wyrtzen L., Gazzotti L., *Telling histories of the present: postcolonial perspectives on Morocco's 'radically new' migration policy*, „The Journal of North African Studies” 2021, 26, 5.

Guzal-Gec D., *Europejska polityka sąsiedztwa – ewolucja i współczesne wyzwania wobec rozwoju euroregionów na zewnętrznych granicach UE (w Polsce)*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy rolnictwa światowego” 2016, 16, 3.

Jiménez-Alvarez M.G., Espiñeira K., Lorena Gazzotti L., *Migration policy and international human rights frameworks in Morocco: tensions and contradictions*, „The Journal of North African Studies” 2021, 26, 5.

Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej europejskiej polityki sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.

Khoré Traoré M., *La gouvernance des flux migratoires de l'Afrique vers l'Union européenne*, L'Europe en Formation 2019, 1, 388.

Krouz, Lanza N. (red.), *Migrants au Maroc: Cosmopolitisme, présence d'étrangers et transformations sociales*, Centre Jacques-Berque, Rabat 2015.

Mc Auliffe M., Triandafyllidou A., *World Migration Report 2022*, International Organization for Migration, Geneva 2021.

Przewodnik po prawie Unii Europejskiej, publikacja Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009.

Real B., *La coopération en matière de sécurité entre le Maroc et l'Europe: l'Union Européenne est-elle incontournable?* „Paix et Sécurité Internationales – Journal of International Law and International Relations” 2018, 6.

Rischka-Słowik B., *Acquis Communautaire Sportive*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, 1.

Rischka-Słowik B., *Konstytucja sportu w Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Sasnal P. (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Warszawa 2015.

*Turystyka społeczna a jakość życia*, red. P. Różycki, Warszawa 2022.

*Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, red. J. Barcz, Warszawa 2009.



Adam A. Lutkowski\*

## **NATO i jego postrzeżenie po ataku Rosji na Ukrainę w 2022 roku**

### **[NATO and Its Perception After Russia's Attack on Ukraine in 2022]**

#### **Abstract**

The end of the communist era in Poland and the desire to join the democratic world were associated not only with the possibility of free elections, but also provided the opportunity to create its own foreign policy – with an emphasis on securing its sovereignty. Despite the collapse of the USSR, there was still Russia to the east, as it appears today, resenting the loss of influence in a region that had depended on it for years. For the young democracies, countries that had a right to feel insecure in the new situation and knew the dangers that existed, it was also extremely important to practically join the Western world by co-founding international organizations – such as the peace-providing North Atlantic Treaty Organization (NATO). The desire to join NATO both in Polish society and among the political class was very strong. This goal was eventually achieved, to universal approval and with great relief. Unfortunately, as is often the case, the achieved goal after some time seems to be taken for granted, seems to lose its importance, ceases to be appreciated, and is sometimes regarded – paradoxically – as unnecessary ballast just because it fulfills its role well. Based on the research conducted for this article, it can be seen that this very syndrome has affected NATO when it comes to the way the organization is perceived in Poland. For years after the collapse of the USSR, Polish society became accustomed to the absence of a threat. It is only natural that we get used to comfort very quickly, treating it as a natural state. However, it seems that we have forgotten what tools provide us with this comfort of non-threat. Our neighbor to the east, Vladimir Putin's Russia, with its possessive policies and attack on Ukraine, very quickly reminded us of this – as reflected in the current perception of NATO by Poles.

**Keywords:** NATO, Russia, Ukraine, war, weapons.

**P**rzez ostatnie lata wielokrotnie dało się słyszeć głosy podające w wątpliwość sens istnienia Paktu Północnoatlantyckiego. Są organizacje międzynarodowe kończące swój byt wraz ze zrealizowaniem bądź wygaśnięciem celu

\* **Adam A. Lutkowski** – student, Europejska Wyższa Szkoła Prawa i Administracji w Warszawie; ORCID 0009-0000-7689-6892; adam.lutkowski1980@gmail.com.



ich powołania. Taki właśnie zarzut podnoszono wobec NATO po rozpadzie Związku Radzieckiego, czyli głównego sprawcy (czy głównego powodu) powołania tego paktu do życia. Teoretyczny spokój po przemianach w Europie Środkowo-Wschodniej uśpił nie tylko społeczeństwa, ale także światowych przywódców – decydentów kreujących światowy ład. Jak pokazują przeprowadzone na potrzeby niniejszej publikacji badania, nawet zaborcza polityka Rosji wobec sąsiadów położonych nieco dalej od centrum Europy (jak Gruzja) czy tych graniczącymi już bezpośrednio z NATO (jak Ukraina, zaatakowana po raz pierwszy w 2014 roku) niewiele zmieniła w opinii i postawach wobec potrzeby trwania sojuszu<sup>1</sup>.

Co musi bądź musiało się stać, żeby NATO zostało docenione jako gwarant światowego pokoju? Czy pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2024 roku zmieniła postrzeganie sojuszu i – przeciwnie do założeń wschodniego agresora – wpłynęła na jego wzmocnienie? Wyniki badań wydają się jednoznaczne. Czy pocieszające? A to już zależy, po której stronie się stoi.

## CZĘŚĆ 1

### **NATO wobec napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 roku**

Winą za rozpoczęcie wojny Rosji z Ukrainą zasłużenie obarcza się prezydenta Władimira Putina, ale jedno wyjaśnienie tej katastrofy jest niezadowolające. Zakres problemów z łańcuchem dowodzenia i logistyką, skąpe wsparcie lotnicze i słabe morale wskazują, że rosyjskie planowanie oraz przygotowania do wojny były znacząco wadliwe i błędne<sup>2</sup>.

Na poziomie doktryny twierdzenie o zdolności Rosji do odstraszania Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO), zdefiniowanej jako główny przeciwnik, przez wykorzystanie pełnego zestawu zdolności nuklearnych, konwencjonalnych i hybrydowych – położyło podwaliny pod niepowodzenie ataku na Ukrainę, która na taki atak miała być podatna. Strategiczne wytyczne dotyczące uzyskania szybkiego i całkowitego zwycięstwa poprzez ustanowienie dominacji w powietrzu i wykonywanie manewrów ofensywnych przez batalionowe grupy taktyczne (ang. *battalion tactical groups* – BTG) doprowadziły do zamieszania w postaci słabo skoordynowanych ataków bez odpowiedniego wsparcia lotniczego. Kultura strategiczna, konserwatywna proforma, ale zniekształcona przez biurokratyczne pochlebstwa i korupcję,

<sup>1</sup> J. Gruszczyński, M. Fiszer, *Wojna w Ukrainie. Doświadczenia dla Polski*, Warszawa 2023, s. 181.

<sup>2</sup> Zob. Z. Parafianowicz, *Polska na wojnie*, Warszawa 2023, ss. 77–81.

wywołała nieelastyczne łańcuchy dowodzenia, demoralizację słabo dowodzonych jednostek bojowych i falę okrucieństwa<sup>3</sup>.

Suma tych wad jest zbyt duża, aby armia rosyjska mogła wyciągnąć przydatne wnioski w ciągu wielu miesięcy walk, powróciła więc do starego schematu wojny pozycyjnej, opartej na niszczeniu wroga ciężkim ostrzałem artyleryjskim. Strategia przedłużającej się wojny na wyniszczenie może prowadzić do zwycięstwa tylko wtedy, gdy gospodarka i społeczeństwo są w pełni zmobilizowane do dostarczania niezbędnych zasobów walczącej armii, ale taka mobilizacja pozostaje politycznie niemożliwa w niezadowolonej, odizolowanej i ekonomicznie zdegradowanej Rosji<sup>4</sup>.

---

## Wojna Rosji na Ukrainie – chęć konfrontacji Rosji z NATO

---

Wydawałoby się, że rosyjska inwazja wojskowa na Ukrainę została przewidziana z niezwykłą dokładnością. Jednak nie udało się osiągnąć niczego, co przypominałoby sukces. Wywiad Stanów Zjednoczonych (USA) zebrał szczegółowe dane na temat koncentracji sił rosyjskich, a prezydent Joe Biden zasługuje na uznanie za odtajnienie tych informacji i wywarcie wrażenia na państwach członkowskich NATO wnioskiem o nieuchronności rosyjskiej agresji. Nie można było jednak przewidzieć zakresu błędów popełnionych przez Moskwę podczas realizacji dość oczywistego planu ataku. W rezultacie wiele elementów kolektywnej odpowiedzi Zachodu – przygotowanej z założeniem szybkiego załamania się ukraińskiej obrony Kijowa – musiało przejść sekwencję rewizji. Zdecydowany opór Ukrainy wobec zmasowanej nagłej ofensywy jest bez wątpienia główną przyczyną niepowodzeń doświadczanych przez Rosję, ale w miarę jak wojna trwa [...], głębia błędnej oceny leżącej u podstaw decyzji o rozpoczęciu inwazji staje się jeszcze bardziej zdumiewająca<sup>5</sup>.

Powszechne i niezupełnie chybione jest przypisywanie tego błędu w ocenie ambicjom i iluzjom pielęgnowanym przez prezydenta Władimira Putina (mającym obecnie opinię zbrodniarza i ludobójcy), który wyartykułował wiele głęboko błędnych poglądów na temat Ukrainy. Zrzucanie wszakże całej winy na rosyjskiego prezydenta jest zbyt łatwe i dosyć mylące. W jego mechanizmie decyzyjnym ci doradcy, którzy mieli do niego dostęp podczas jego przedłużającej się samoizolacji, i ci, którzy teraz przygotowują oceny przebiegu wojny, niechętnie dostarczają informacji, które mogłyby wywołać niezadowolenie. Jednak sama liczba problemów z łańcuchem dowodzenia i logistyką, niewielkim wsparciem lotniczym i słabym morale wskazuje,

<sup>3</sup> Zob. J. Bartosiak, P. Zychowicz, *Wojna o Ukrainę. Wojna o świat*, Poznań 2023, ss. 112–130.

<sup>4</sup> J. Felsztynski, M. Stanczew, *Trzecia wojna światowa? Bitwa o Ukrainę*, Poznań 2022, s. 88.

<sup>5</sup> M. Banasik (red.), *Polityka Federacji Rosyjskiej i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2019, s. 99.

że rosyjskie planowanie i przygotowania do wojny były w istotny sposób wadliwe i błędne<sup>6</sup>.

Prezydent Putin uznał za właściwe i symbolicznie ważne wydanie serii dokumentów określających cele oraz rozwijających podstawową strategię bezpieczeństwa narodowego. Do aktualizacji tego zbioru wykorzystano aparat Rady Bezpieczeństwa. Doktryna wojskowa została zrewidowana pod koniec grudnia 2014 r., kiedy w Donbasie toczyła się bitwa pod Debalcem<sup>7</sup>. Te formalne wytyczne zapewniają jedynie [...] celowo zniekształconą perspektywę poglądów i ocen informujących o podejmowaniu decyzji na Kremlu, które są okryte tajemnicą. Poglądy te mogą być poważnie oderwane od rzeczywistości, ale w tej eklektycznej mieszance można zidentyfikować system propozycji dotyczących centralnej roli siły militarnej w utrzymaniu przez Rosję statusu tzw. wielkiego mocarstwa oraz wykorzystania wojny jako kontynuacji i ostatecznego instrumentu polityki, leżącego u podstaw katastrofalnej decyzji o inwazji na Ukrainę<sup>8</sup>.

Twierdzenie, że NATO stanowi główne źródło zagrożenia dla Rosji, stale dominuje w dokumentach doktrynalnych Kremla – co prowadzi do wniosku (wyrażanego przez Putina w kolejnych wypowiedziach), że konfrontacja z pewnością doprowadzi do bezpośredniego konfliktu, i to nawet konfliktu nuklearnego w ostatecznej rozgrywce. Debata na temat tego, czy ekspansja NATO była rzeczywiście postrzegana w Moskwie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa, stała się jałowa, ponieważ żaden z licznych argumentów nie jest w stanie odwieść przeciwnika od trwania przy swoich poglądach – czy choćby wpłynąć na uelastycznienie stanowiska. Wydaje się, że nawet obfitość argumentów nie jest w stanie złagodzić obsesji Putina na punkcie hipotetycznych rakiet NATO, które miałyby zostać rozmieszczone na Ukrainie. Ważne, aby ponownie przeanalizować rosyjskie uzasadnienie dla podkreślania i napędzania tej wyraźnie nierównej konfrontacji. Projektanci strategii w Moskwie nigdy nie mieli wątpliwości, że całkowita siła sojuszu transatlantyckiego znacznie przewyższa siłę Rosji, a Putin przy wielu okazjach zobowiązywał się nie angażować w kosztowny wyścig zbrojeń z NATO<sup>9</sup>.

Część odpowiedzi to pokładanie największego zaufania w sile nuklearnego odstraszania. Aby wzmocnić proaktywny wpływ tej postawy, Putin położył duży nacisk na modernizację strategicznych sił nuklearnych i wdrożenie nowych systemów przenoszenia niestrategicznej amunicji nuklearnej. Wysiłki te przyniosły mieszane rezultaty, ponieważ USA i inne kluczowe państwa członkowskie NATO bardzo ostrożnie kalibrowały swoje reakcje na agresję Rosji, aby zminimalizować ryzyko eskalacji nuklearnej. Jednak zachodnie wsparcie dla Ukra-

<sup>6</sup> M. Żyła, P. Krzykowski, J. Grabowski., *Bezpieczeństwo północno-wschodniej flanki NATO*, Warszawa 2020, s. 71.

<sup>7</sup> Zob. B. Pacek, *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Warszawa 2018, s. 105.

<sup>8</sup> B. Pacek, *Wojna...*, s. 72.

<sup>9</sup> M. Banasik (red.), *Polityka...*, s. 105..

iny stale rośnie, a deklarowane cele dostarczania ciężkiej broni przesunęły się w kierunku zapewnienia przekonującego zwycięstwa<sup>10</sup>. Perspektywa odwrócenia losów wojny pozostaje niepewna, ale jasne jest, że priorytet przyznany w rosyjskiej rozbudowie sił projektom nuklearnym sprawił, że Rosja ma mniej batalionów, niż potrzebuje do osiągnięcia nawet ograniczonego zwycięstwa w konfrontacji z Ukrainą – a co dopiero z niekwestionowaną siłą militarno-technologiczną NATO<sup>11</sup>.

Innym i być może ważniejszym czynnikiem wpływającym na gotowość do konfrontacji z potęgą NATO jest przecenianie podziałów i nieporozumień w zachodnim sojuszu, które zawsze zresztą współistniały (w dość osobliwej mieszance) z zawyżonymi ocenami zagrożenia z natowskiej strony. Takie oceny są użyteczne przy okazji żądań zwiększenia finansowania, ale eksperci wojskowi zwracali również uwagę na dane dotyczące niższych zdolności niemieckiej Bundeswehry i innych słabości europejskich struktur siłowych<sup>12</sup>.

Szefowie sztabów zakładali również, że konfrontacja z Chinami zdeterminuje trwałą reorientację amerykańskich wysiłków wojskowych w kierunku teatru Azji i Pacyfiku, podczas gdy Rosja może liczyć na siłę swojego strategicznego partnerstwa z wielkim wschodnim sąsiadem i przesunąć wojska ze wschodniego okręgu wojskowego na pola bitewne na Ukrainie. Rosyjscy przywódcy nigdy nie byli pod wrażeniem zakresu wysiłków NATO mających na celu wzmocnienie pozycji obronnych w trzech państwach bałtyckich, ale z pewnością nie spodziewali się ogromnego wzrostu wydatków wojskowych i rozmieszczenia wojsk, które zostały dokonane jeszcze przed przyjęciem nowej koncepcji strategicznej na szczycie w Madrycie w czerwcu 2022 roku. Podziały na Zachodzie są realne, ale przesadne oceny pozostawiły Rosję w bardzo niekorzystnej sytuacji na każdym styku ze zrewitalizowanym sojuszem. Decyzja Finlandii i Szwecji o przystąpieniu do NATO (Finlandia przystąpiła do NATO 4 kwietnia 2023 r., a Szwecja 7 marca 2024 r.) również stanowi poważną porażkę dla rosyjskiej strategii, a Putin – odkrywszy, że groźby poważnych reperkusji przyniosły efekt przeciwny do zamierzonego – musiał zgodzić się, że Rosja nie ma problemu z tym rozszerzeniem. Jednakże Putin zaatakował Ukrainę, licząc na strach państw europejskich przed eskalacją wojny globalnej. Założenie Putina, jak pokazał czas, zostało zweryfikowane. Państwa bałtyckie, Stany Zjednoczone oraz cała Unia Europejska, nawet z Niemcami i Francją (głównymi partnerami biznesowymi Rosji) – przeciwstawiły się Federacji Rosyjskiej i w każdym dniu walk pomagają Ukrainie militarnie i gospodarczo.

<sup>10</sup> S. Plokhyy, *Wrota Europy. Zrozumieć Ukrainę*, Kraków 2022.

<sup>11</sup> M. Żyła, P. Krzykowski, J. Grabowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 91.

<sup>12</sup> M. Banasik (red.), *Polityka...*, s. 107.

## NATO i Rosja po inwazji na Ukrainę

W ciągu ostatnich siedmiu dekad historii NATO Rosja przeszła z centrum strategii NATO na peryferie i z powrotem. Wraz z rosyjską wojną na Ukrainie NATO musi powrócić do swojej pierwotnej misji: obrony swoich państw członkowskich w Europie przed rosyjskim przeciwnikiem. W kategoriach wielkiej strategii, Rosja i jej relacje z NATO pozostaną bardzo istotne. Stosunki te staną się jednak znacznie bardziej niestabilne, w miarę jak wojna na Ukrainie będzie kontynuowana, a Rosja będzie upierać się przy swoich wysiłkach zmierzających do destabilizacji bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Członkowie sojuszu przygotowujący muszą fundamentalnie przemyśleć sytuację bezpieczeństwa w Europie<sup>13</sup>.

Obejmuje to zajęcie się brakami w zdolnościach i repozycjonowanie NATO wzdłuż wschodniej flanki, z jednoczesnym zapobieganiem eskalacji pomiędzy NATO i Rosją. Jednocześnie NATO musi pogodzić konkurujące ze sobą żądania, zwłaszcza te, które stoją przed jego największym członkiem, Stanami Zjednoczonymi, które nadal będą koncentrować się na wyzwaniu, jakie stanowią Chiny. Pytanie o to, jak NATO radzi sobie z agresywną, eskalującą Rosją i innymi konkurencyjnymi żądaniami, nie jest nowe. Członkowie sojuszu zawsze musieli dostosowywać się do rzeczywistości, w której Stany Zjednoczone były supermocarstwem zaangażowanym na wielu frontach działań. Kwestia ta jest jednak teraz bardziej paląca, ponieważ współgra z coraz bardziej agresywną trajektorią rosyjskiej i chińskiej polityki zagranicznej. Rosja jest najpilniejszym wyzwaniem i dlatego też będzie wymagać największej uwagi NATO w perspektywie krótkoterminowej. Musi to znaleźć odzwierciedlenie w koncepcji strategicznej<sup>14</sup>.

Nasuwa się pytanie, jak NATO powinno reagować na zagrożenie ze strony Rosji w Europie, a odpowiedź nie jest prosta. Prześledźmy tu zatem rozwój rosyjskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w kontekście wojny na Ukrainie jako punktu zwrotnego – i konkretny plan działania dla NATO na najbliższe lata. Odnosi się to do tego, jakiego rodzaju zagrożenie stanowi Rosja dla NATO oraz jakiego rodzaju postawy, polityki i zdolności są potrzebne, aby przeciwdziałać temu zagrożeniu i sprostać potencjalnemu ryzyku eskalacji. Militaryzacja rosyjskiej polityki zagranicznej będzie kontynuowana po zakończeniu wojny na Ukrainie. Z tego powodu misja NATO nigdy nie była bardziej istotna.

<sup>13</sup> M. Banasik (red.), *Polityka...*, s. 112.

<sup>14</sup> M. Żyła, P. Krzykowski, Grabowski J., *Bezpieczeństwo...*, s. 131.



## Militaryzacja rosyjskiej polityki zagranicznej

Wojna na Ukrainie jest konsekwencją i kulminacją długoterminowego trendu w Rosji Władimira Putina: militaryzacji i sekurytyzacji jej polityki zagranicznej. Jest to widoczne w coraz bardziej zmilitaryzowanym i agresywnym podejściu Rosji, które umożliwiło jej w ostatniej dekadzie odgrywanie głównej roli w konfliktach na całym świecie, w miejscach takich jak np. Syria. Wojna na Ukrainie pokazuje jednak, w jakim stopniu wojsko, służby bezpieczeństwa i ministerstwo obrony przejęły kontrolę nad rosyjską polityką zagraniczną na polecenie rosyjskiego prezydenta, całkowicie odsuwając na bok bardziej tradycyjne organy, takie jak ministerstwo spraw zagranicznych. Instytucje te zostały już osłabione w ciągu ostatniej dekady wraz z rosnącą dominacją służb w rosyjskiej polityce zagranicznej. Jednak brak tradycyjnego ich znaczenia stał się rażąco widoczny dla świata zewnętrznego podczas wojny na Ukrainie, ujawniając jeszcze bardziej scentralizowany proces decyzyjny w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa, niż wcześniej zakładano<sup>15</sup>.

Podstawą zmilitaryzowanej polityki zagranicznej Rosji był ciągły proces modernizacji jej sił zbrojnych, który gwałtownie przyspieszył po udanej, ale słabej militarnej kampanii w Gruzji w 2008 roku. Od tego czasu Rosja inwestowała około 159 miliardów dolarów rocznie (opierając się na parytecie siły nabywczej) w gotowość, sprzęt i mobilność swoich sił zbrojnych. Rosyjska doktryna wojskowa z 2014 roku odzwierciedla ten rozwój i ofensywny charakter rosyjskiego rozumienia działań wojennych, które ma na celu zdecydowane zaangażowanie się i rozwiązywanie konfliktów na warunkach korzystnych dla Rosji. Najważniejszą zmianą w rosyjskim myśleniu wojskowym po wojnie w Gruzji – i wobec rosnącej obsesji Moskwy na punkcie kolorowych rewolucji – jest poszerzenie koncepcji konfliktu o środki niemilitarne, takie jak cyberprzestrzeń i narzędzia polityczne, z naciskiem na środowisko informacyjne. W związku z tym pozycja Rosji umocniła się w różnych domenach, a także położono większy nacisk na niemilitarne i asymetryczne narzędzia prowadzenia wojny. Kampanie Rosji w Syrii, na Krymie i we wschodniej Ukrainie są przykładami tego przymusu międzydomenowego i działań wojennych. Jednak obecnie na Ukrainie Rosja nadal opiera się głównie na brutalnych konwencjonalnych taktykach i środkach kinetycznych, jednocześnie próbując walczyć – choć bezskutecznie – w domenach informacyjnych, politycznych i cybernetycznych<sup>16</sup>.

Rosja opracowała również i wdrożyła kilka nowych systemów uzbrojenia po ich wstępnym ogłoszeniu w marcu 2018 r., takich jak: hipersoniczny pojazd szybujący *Awangard* z napędem jądrowym, pocisk manewrujący *Buriewiestnik* z napędem jądrowym, pocisk balistyczny *Kindżał* wystrzeliwany z powie-

<sup>15</sup> M. Żyła, P. Krzykowski, Grabowski J., *Bezpieczeństwo...*, s. 138.

<sup>16</sup> M. Banasik (red.), *Polityka...*, s. 131.



trza, podwodny dron Posejdon z napędem jądrowym dalekiego zasięgu oraz ciężki międzykontynentalny pocisk balistyczny Sarmat<sup>17</sup>.

Strategiczne rozmowy stabilizacyjne w lipcu 2021 r. miały na celu uregulowanie niektórych z tych systemów, ale wysiłki te zakończyły się wraz z inwazją Rosji. Co więcej, rosyjski arsenał niestrategicznej broni nuklearnej jest niepokojący zwłaszcza dla NATO, ponieważ odczyt rosyjskiej strategii sugeruje, że Moskwa wierzy, iż te siły mogą być rozmieszczone w konwencjonalnym kontekście, aby przyspieszyć zakończenie konfliktu – o co martwi się wielu obserwatorów wojny na Ukrainie.

Wojna na Ukrainie i pełna militaryzacja rosyjskiej polityki zagranicznej to zupełnie nowa kategoria wyzwań dla NATO w erze pozimnowojennej. Sugeruje ona, że Rosja jest na stopie wojennej nie tylko z Ukrainą i europejskim porządkiem bezpieczeństwa, lecz także z partnerami euroatlantyckimi. Rozumie także wojnę jako obejmującą działania geopolityczne, gospodarcze, informacyjne i militarne. Co więcej, rosyjscy przywódcy są gotowi poświęcić stabilność i fundamenty państwa pod pretekstem, że Rosja jest rzekomo zagrożona i musi bronić się agresją na inne suwerenne państwa. Rosyjska armia nie jest jednak tak sprawna, jak siły NATO. Ale rosyjskie podejście polegające na wykorzystaniu nuklearnych możliwości w celu wymuszania i odstraszenia, wraz z coraz bardziej masowym sposobem prowadzenia wojny konwencjonalnej, stawia NATO przed nowymi wyzwaniami w myśleniu o rosyjskim zagrożeniu militarnym<sup>18</sup>.

Powrót do podstawowej misji obrony Europy, jak miało to miejsce podczas zimnej wojny, jest dla NATO dość dobrze znanym terenem. Ale dzisiejsza Rosja nie jest tym samym przeciwnikiem, co Związek Radziecki. Wyciągając wnioski z historii stosunków NATO – Rosja, NATO musi zrozumieć, że jest to nowa era z nowym przeciwnikiem i nowym zestawem celów. Będzie to wymagało spojrzenia wstecz, ale także kreatywnego myślenia, aby sprostać temu wyzwaniu<sup>19</sup>.

---

### Podsumowanie obecnej wojny na Ukrainie w aspekcie działań NATO

---

Błędne decyzje, niepowodzenia i ewentualna porażka rosyjskiej inwazji na Ukrainę są tak głębokie i nieoczekiwane, że pojedyncze wyjaśnienie – zwykle skupiające się na „złym przywództwie zbrodniarza Putina” – jest niezadowalające. Konieczne jest krytyczne zbadanie wszystkich parametrów domniemanej przewagi militarnej Rosji. Doktrynalne ambicje, definiujące bardzo

<sup>17</sup> M. Żyła, P. Krzykowski, Grabowski J., *Bezpieczeństwo...*, s. 140.

<sup>18</sup> M. Żyła, P. Krzykowski, J. Grabowski, *Bezpieczeństwo...*, s. 141.

<sup>19</sup> M. Banasik (red.), *Polityka...*, s. 143.

szerokie spektrum zagrożeń, wyróżniające NATO jako głównego przeciwnika i zapewniające o rosyjskiej zdolności do odstraszenia i pokonania go przez wykorzystanie pełnego zestawu sił: od arsenału nuklearnego po środki hybrydowe – położyły podwaliny pod niepowodzenie ataku na Ukrainę, którą uważano za łatwą do pokonania<sup>20</sup>. Strategiczne wytyczne – dotyczące osiągnięcia szybkiego zwycięstwa poprzez ustanowienie dominacji w powietrzu i wykonanie głębokich manewrów ofensywnych przez opancerzone BTG – doprowadziły do zamieszania i słabo skoordynowanych ataków bez odpowiedniego wsparcia lotniczego. Konserwatywna i skorumpowana kultura strategiczna doprowadziła do powstania nieelastycznych łańcuchów dowodzenia, demoralizacji słabo dowodzonych jednostek bojowych i licznych okrucieństw<sup>21</sup>.

Suma tych nieodłącznych wad jest zbyt duża, aby armia rosyjska mogła wyciągnąć przydatne wnioski w ciągu ponad dwóch lat kosztownych i bezowocnych walk, więc powróciła do starego wzorca wojny pozycyjnej opartej na niszczeniu wroga ciężkim ostrzałem artyleryjskim i dążeniu do erozji jego woli oporu za pomocą masowych bombardowań. Ten powrót do tradycyjnych środków i metod nie może przynieść sukcesu, ponieważ zakłada osiągnięcie przewagi liczebnej we wszystkich kluczowych kwestiach, przede wszystkim w sile roboczej. W rzeczywistości to Ukraina jest w stanie rozmieścić oddziały w większej liczbie i wyposażyć je w nowo otrzymane zachodnie uzbrojenie, podczas gdy rosyjskie BTG otrzymują niewielkie tylko posiłki.

Porażka Rosji w wojnie konwencjonalnej z Ukrainą (i można powiedzieć – z całym NATO; opcje nuklearne nieuchronnie wiążą się zaś z ryzykiem szybkiej, katastrofalnej zagłady) może wydawać się więcej niż prawdopodobna w obecnej sytuacji impasu, ale w rzeczywistości jest z góry uwarunkowana połączeniem ukraińskiej determinacji, zachodniego zaangażowania i degradacji rosyjskiej potęgi wojskowej<sup>22</sup>.

Rosja nie może uniknąć wytężonej pracy nad odbudową swojej tożsamości państwowej, której jednym z kluczowych elementów jest samoniszcząca się kultura strategiczna. Stwierdzić trzeba tutaj jasno – aczkolwiek hipotetycznie – że otwarta konfrontacja putinowskiej Rosji z państwami NATO będzie skutkowałą zniszczeniem Federacji Rosyjskiej oraz jej globalnym odizolowaniem publiczno-gospodarczym<sup>23</sup>. Należy mieć wszakże nadzieję, że taki scenariusz nigdy się nie urzeczywistni, a wojna na Ukrainie zakończy się bez użycia broni masowego rażenia i zaangażowania w tym zakresie członków NATO<sup>24</sup>. Dołączmy, że w wojnie nuklearnej nie ma zwycięzców, są tylko masowe ofiary na niewyobrażalną skalę<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> A. Sęk, J. Maj, P. Soroka, M. Kapusta, E. Kimera, Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście wojny Rosji z Ukrainą. Wyzwania, ryzyka, rekomendacje, Warszawa 2023, s. 221 i nn.

<sup>21</sup> M. Żyła, P. Krzykowski, J. Grabowski, Bezpieczeństwo..., s. 144.

<sup>22</sup> K. Wojczal, To jest nasza wojna. Ukraina i Polska na wspólnym froncie, Warszawa 2023, ss. 114–130.

<sup>23</sup> G. Kołodko, Wojna i pokój, Warszawa 2022, ss. 201–215.

<sup>24</sup> M. Bruszewski, M. Kozubel, M. Szopa, Wojna rosyjsko-ukraińska. Pierwsza faza, Warszawa 2024, ss. 88–90.

<sup>25</sup> M. Bruszewski, M. Kozubel, M. Szopa, Wojna..., s. 146.

## CZĘŚĆ 2

---

### Metodologia badań własnych

---

---

#### Cel, przedmiot i podmiot badań

---

Celem niniejszych badań jest zbadanie opinii studentów Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego na temat roli i znaczenia organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) przed i po ataku zbrojnym Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 roku.

Przedmiotem badań jest opinia badanych studentów na temat roli i znaczenia organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO).

Podmiotem badań są studenci Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego.

---

#### Problemy i hipotezy badawcze

---

Nawiązując do określonego celu realizowanych badań, można także wysunąć problemy oraz hipotezy badawcze.

Problem główny badań brzmi następująco:

◆ czy zdaniem studentów sojusz NATO we współczesnym świecie odgrywa znaczącą rolę w utrzymywaniu bezpieczeństwa Europy i Polski?

Problemy szczegółowe są następujące:

- 1) czy studenci popierają członkostwo Polski w NATO przed agresją Rosji na Ukrainę i po agresji?
- 2) czy zdaniem studentów NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie?
- 3) czy zdaniem studentów NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu?
- 4) czy zdaniem studentów NATO będzie broniło innych członków NATO (w tym Polski) w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej?
- 5) czy współcześnie siły NATO są w stanie zatrzymać atak sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią?

Odpowiedzią na postawione problemy badawcze są hipotezy (główna i szczegółowe) w formie twierdzeń.

Hipoteza główna niniejszych badań jest następująca:

- ◆ zdaniem studentów sojusz NATO we współczesnym świecie odgrywa znaczącą rolę w utrzymywaniu bezpieczeństwa Europy i Polski.

Hipotezy szczegółowe są następujące:

- 1) studenci popierają członkostwo Polski w NATO, ale dopiero w obliczu rozpętania przez Rosję wojny na Ukrainie.
- 2) zdaniem studentów NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie, co uświadomili sobie dopiero w obliczu realnej wojny na Ukrainie.
- 3) dopiero wojna Ukrainy z Rosją uświadomiła studentom, że NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu.
- 4) zdaniem studentów NATO będzie broniło innych członków NATO (w tym Polski) w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej.
- 5) współcześnie siły NATO są w stanie zatrzymać atak sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, a siła militarna NATO jest w tym zakresie ogromna.

NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie, a co więcej – jest swoistym stróżem pokoju w Europie i na świecie.

---

### Narzędzia, techniki i metody badań

---

Każde podjęte badanie naukowe musi być realizowane za pomocą odpowiednio dobranych metod, technik i narzędzi badawczych.

W prezentowanych badaniach zastosowano metodę sondażu diagnostycznego; w celu uzyskania natomiast odpowiedzi na postawiony problem badawczy oraz zweryfikowania przyjętej hipotezy posłużono się techniką wywiadu. Wywiad został przeprowadzony za pomocą techniki ankietowej, a narzędzie badawcze stanowiły dwa autorskie kwestionariusze ankietowe jednokrotnego wyboru:

- 1) kwestionariusz ankietowy nr 1 dotyczył roli i znaczenia NATO przed atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w opinii badanych studentów.
- 2) kwestionariusz ankietowy nr 2 dotyczył roli i znaczenia NATO po agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 roku w opinii badanych studentów.

Badanie ankietowe przeprowadzono w sposób anonimowy indywidualnie wśród 114 studentów, a respondentów poinformowano o celu badania.

## Opis terenu prowadzonych badań

Badanie ankietowe zostało wykonane dwukrotnie w następujący sposób: pierwsze badanie ankietowe przeprowadzono pośród wybranej grupy studentów w styczniu 2022 roku, a drugie badanie ankietowe odbyło się – w tej samej grupie studenckiej – w kwietniu 2023 roku, czyli po agresji Rosji na Ukrainę, w celu porównania opinii ankietowanych wyrażanych w różnych okolicznościach polityczno-gospodarczych.

W badaniach ankietowych uczestniczyło 114 studentów Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Osoby badane poproszono o anonimowe wypełnienie autorskiego kwestionariusza ankiety. Na podstawie wyników z ankiet dokonano analizy wyników badań.

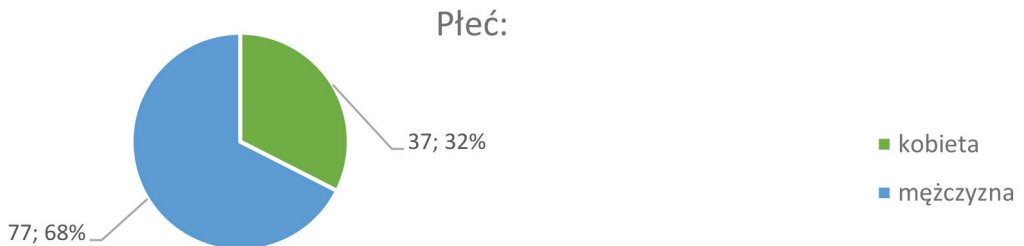
## CZĘŚĆ 3

### Opinia studentów na temat roli i znaczenia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) przed i po ataku zbrojnym Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 roku – analiza wyników badań

#### Charakterystyka grupy badawczej

Na potrzeby artykułu przeprowadzono badanie ankietowe wśród 114 osobowej grupy studentów, wśród których grupę 37-osobową (32%) tworzyły kobiety, zaś 77-osobową (68%) mężczyźni (wykres 1).

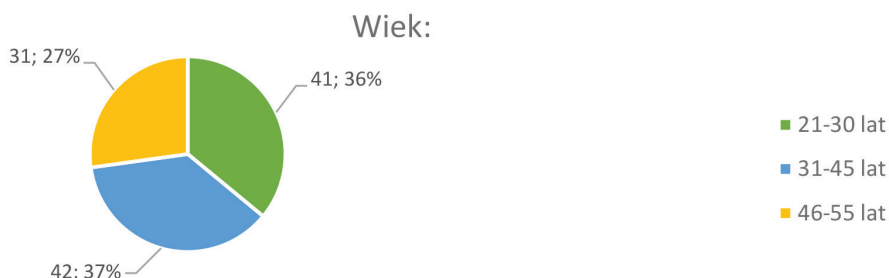
Wykres 1. Płeć ankietowanych (respondentów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Grupa badanych studentów była zróżnicowana pod względem wieku badanych osób, gdyż na 114 ankietowanych 41 (36%) zadeklarowało wiek w przedziale 21–30 lat, natomiast 42 osoby (37%) zaznaczyło wiek w przedziale 31–45 lat, zaś 31 osób (27%) zaznaczyło wiek 46–55 lat (wykres 2).

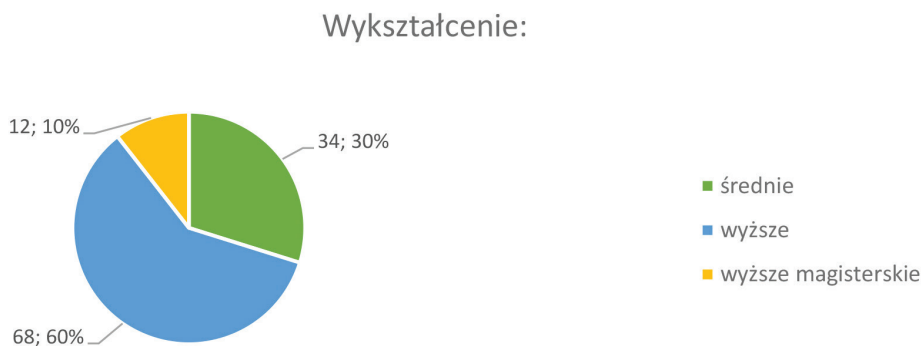
Wykres 2. Wiek ankietowanych (respondentów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Badane osoby charakteryzowały się również zróżnicowanym poziomem wykształcenia, gdzie sytuacja była następująca: 34 ankietowane osoby (30%) wskazywały wykształcenie na poziomie średnim, 68 respondentów (60%) zaznaczyło wykształcenie wyższe, z kolei wykształcenie wyższe magisterskie zadeklarowało 12 respondentów (10%) – wykres 3.

Wykres 3. Wykształcenie ankietowanych (respondentów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

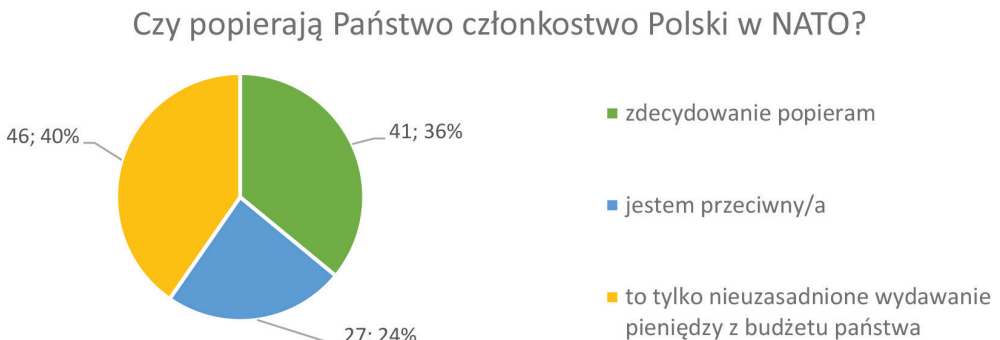


## Analiza wyników badań ankietowych

### Rola i znaczenie NATO przed atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w opinii wybranych studentów

Studentów zapytano, czy popierają członkostwo Polski w NATO, a w odpowiedzi uzyskano następujące wyniki: 41 ankietowanych osób (36%) stwierdziło, że zdecydowanie popiera członkostwo Polski w NATO, z kolei 27 osób (24%) zadeklarowało, że są przeciwne członkostwu Polski w NATO, a 46 respondentów (40%) odpowiedziało, że członkostwo Polski w NATO to tylko nieuzasadnione wydawanie pieniędzy z budżetu państwa (wykres 4).

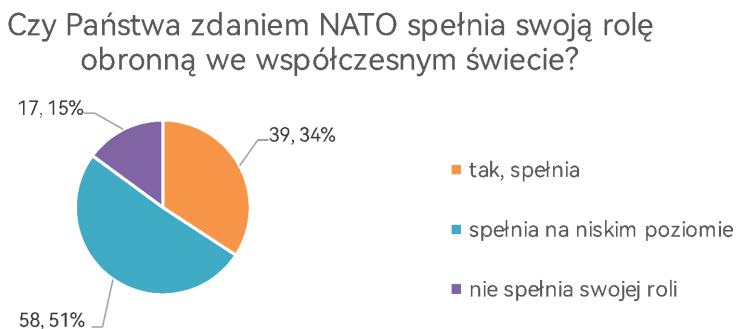
Wykres 4. Poparcie przez ankietowanych członkostwa Polski w NATO przed atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Ankietowane osoby zapytano, czy ich zdaniem NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie. Otrzymano następujące wyniki: 39 ankietowanych osób (34%) odpowiedziało, że ich zdaniem NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie, z kolei 58 respondentów (51%) stwierdziło, że NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie na niskim poziomie, a 17 badanych osób (17%) odpowiedziało, że NATO nie spełnia swojej roli obronnej we współczesnym świecie (wykres 5).

Wykres 5. Rola obronna NATO we współczesnym świecie w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Respondentom zadano pytanie, czy ich zdaniem NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu, a w odpowiedzi uzyskano następujące wyniki: 39 respondentów (34%) stwierdziło, że NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu, 31 badanych osób (27%) zaznaczyło, że NATO raczej nie ma odpowiedniej siły rażenia oraz technologii do prowadzenia działań wojennych, z kolei 26 osób biorących udział w badaniu osób (23%) stwierdziło, że obecnie NATO nie ma wystarczającej siły rażenia oraz technologii do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu, a 18 ankietowanych osób (16%) odpowiedziało, że tylko Stany Zjednoczone mają odpowiednie możliwości prowadzenia wojny w tego typu konfliktach (wykres 6).

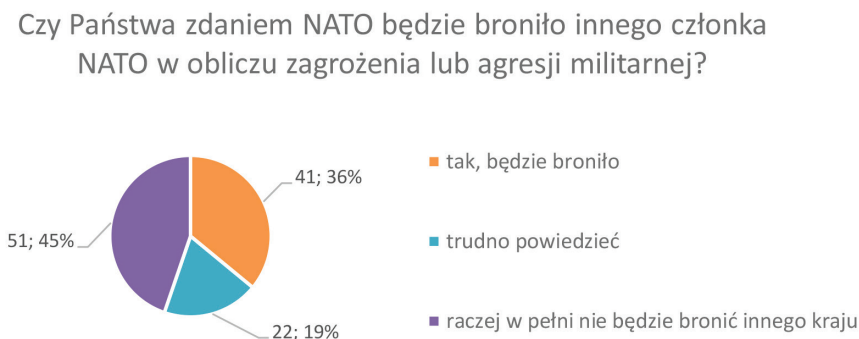
Wykres 6. Siła rażenia NATO oraz dysponowanie technologią niezbędną do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Wybrane osoby zapytano, czy ich zdaniem NATO będzie broniło innego członka NATO w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej, a w odpowiedzi uzyskano następujące rezultaty: 41 badanych osób (36%) odpowiedziało, że tak, NATO będzie broniło innego członka paktu w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej; z kolei 22 respondentów (19%) stwierdziło, że trudno powiedzieć, czy NATO będzie broniło innego członka w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej, a 51 respondentów (45%) odpowiedziało, że NATO raczej w pełni nie będzie bronić innego kraju NATO w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej (wykres 7).

Wykres 7. Obrona przez NATO innego członka NATO w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej w opinii ankietowanych

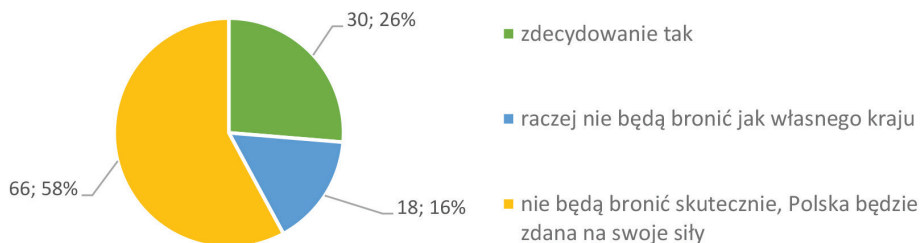


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Respondentom zadano pytanie, czy w razie agresji militarnej na Polskę członkowie NATO będą jej bronić jak własnego państwa zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, a w odpowiedzi uzyskano następujące rezultaty: 30 osób (26%) stwierdziło, że NATO zdecydowanie będzie bronić Polski jak własnego państwa zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego; z kolei 18 respondentów (16%) odpowiedziało, że raczej nie będzie bronić jak własnego kraju, 66 badanych osób (58%) stwierdziło, że państwa NATO nie będą bronić skutecznie Polski jak własnego państwa zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, a Polska będzie zdana na swoje siły (wykres 8).

Wykres 8. Skuteczna obrona przez NATO Polski zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego w obliczu agresji militarnej w opinii ankietowanych

Czy Państwa zdaniem w razie agresji militarnej na Polskę członkowie NATO będą jej bronić jak własnego państwa – zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego?

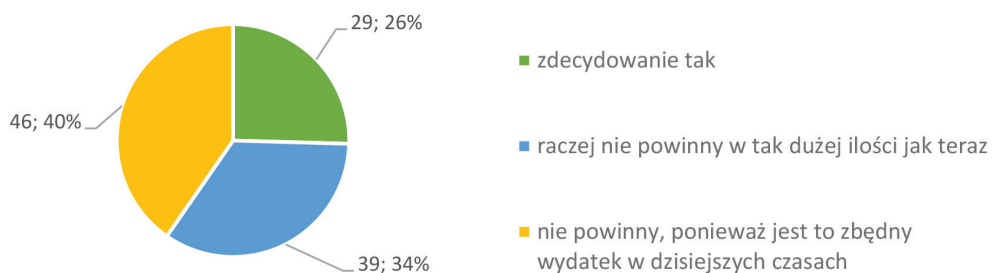


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Badane osoby wypowiedziały się także w kwestii, czy w Polsce powinny na stałe stacjonować wojska NATO z państw członkowskich NATO, a w odpowiedzi otrzymano takie wyniki: 29 badanych osób (26%) wskazało, że zdecydowanie w Polsce powinny na stałe stacjonować wojska NATO z państw członkowskich NATO, z kolei 39 respondentów (34%) stwierdziło, że wojska te raczej nie powinny w tak dużej ilości jak teraz stacjonować w Polsce, a 46 osób (40%) stwierdziło, że wojska NATO nie powinny stacjonować w Polsce, ponieważ jest to w dzisiejszych czasach zbędny wydatek (wykres 9).

Wykres 9. Stacjonowanie na stałe w Polsce wojsk NATO z państw członkowskich NATO w opinii ankietowanych

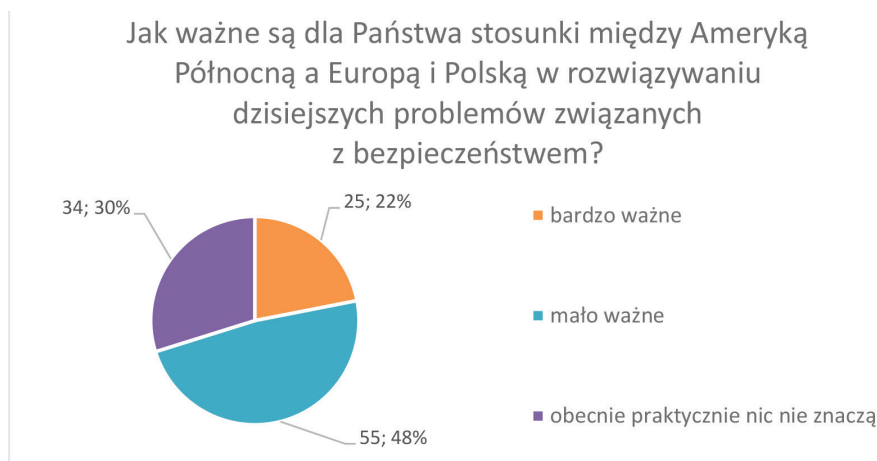
Czy Państwa zdaniem w Polsce powinny stacjonować na stałe wojska NATO z państw członkowskich NATO?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Studentów zapytano, jak ważne są dla nich stosunki między Ameryką Północną a Europą i Polską w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów związanych z bezpieczeństwem, a w odpowiedzi uzyskano następujące wyniki: 25 badanych osób (22%) stwierdziło, że są bardzo ważne, z kolei 55 ankietowanych osób (48%) odpowiedziało, że dla nich stosunki między Ameryką Północną a Europą i Polską w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów związanych z bezpieczeństwem są mało ważne, a 34 respondentów (30%) stwierdziło, że obecnie praktycznie tego typu stosunki nic nie znaczą (wykres 10).

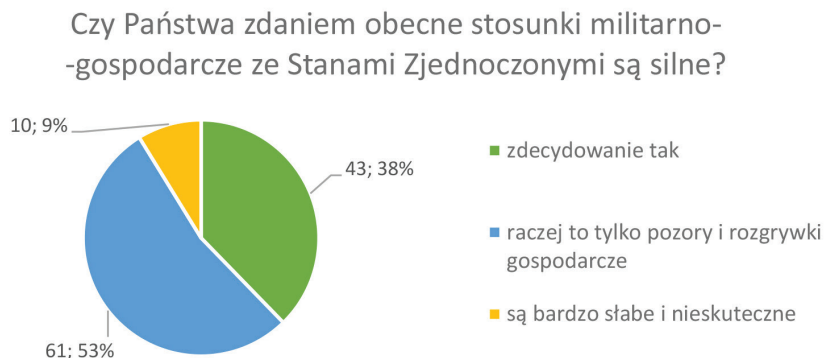
Wykres 10. Ważność stosunków między Ameryką Północną a Europą i Polską w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów związanych z bezpieczeństwem w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Badane osoby odpowiedziały także na pytanie odnoszące się do siły obecnych stosunków militarno-gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi, a w odpowiedzi otrzymano następujące rezultaty: 43 osoby (38%) stwierdziły, że zdecydowanie tak, obecne stosunki militarno-gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi są silne, z kolei 61 badanych osób (53%) odpowiedziało, że obecne stosunki militarno-gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi to raczej tylko pozory i rozgrywki gospodarcze, a 10 ankietowanych osób (9%) zaznaczyło, że obecne stosunki militarno-gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi są bardzo słabe i nieskuteczne (wykres 11).

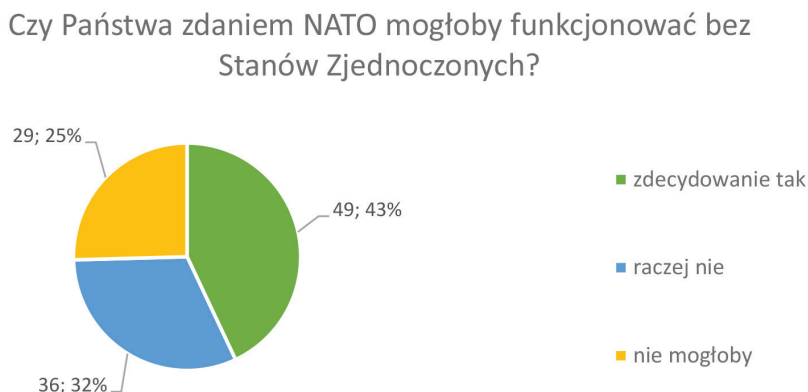
Wykres 11. Siła obecnych stosunków militarno-gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Respondentów zapytano, czy ich zdaniem NATO mogłoby funkcjonować bez Stanów Zjednoczonych, a w odpowiedzi otrzymano takie wyniki: 49 badanych osób (43%) stwierdziło, że zdecydowanie tak, z kolei 36 ankietowanych respondentów (32%) zaznaczyło, że raczej NATO nie mogłoby funkcjonować bez Stanów Zjednoczonych, a 29 osób (25%) wskazywało, że NATO nie mogłoby funkcjonować bez Stanów Zjednoczonych (wykres 12).

Wykres 12. Funkcjonowanie NATO bez Stanów Zjednoczonych w opinii ankietowanych

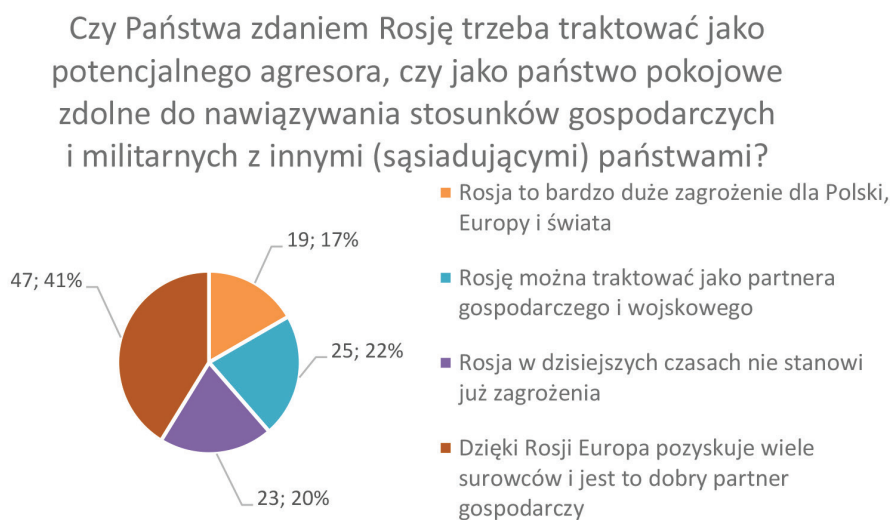


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.



Ankietowanym osobom zadano pytanie, czy w ich opinii Rosję trzeba traktować jako potencjalnego agresora, czy jako państwo pokojowe zdolne do nawiązywania stosunków gospodarczych i militarnych z innymi (w tym sąsiadującymi) państwami, a w odpowiedzi otrzymano następujące rezultaty: 19 badanych osób (17%) stwierdziło, że Rosja to bardzo duże zagrożenie dla Polski, Europy i świata, 25 respondentów (22%) zadeklarowało, że Rosję można traktować jako partnera gospodarczego i wojskowego, z kolei 23 respondentów (20%) stwierdziło, że Rosja w dzisiejszych czasach nie stanowi już zagrożenia, a 47 osób (41%) wskazało, że dzięki Rosji Europa pozyskuje wiele surowców i jest to dobry partner gospodarczy (wykres 13).

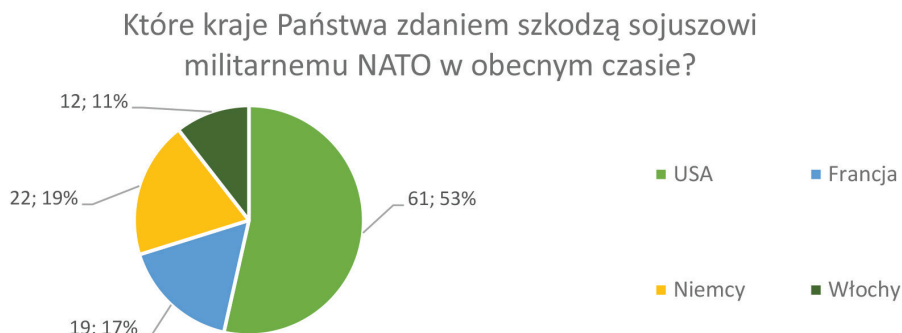
Wykres 13. Traktowanie Rosji jako potencjalnego agresora czy państwo pokojowe w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Co do pytania ankietowego dotyczącego państw, które szkodzą sojuszowi militarnemu NATO w obecnym czasie, badane osoby odpowiadały następująco: 61 osób (53%) wskazywało głównie na szkodliwe postępowanie USA, 19 respondentów (17%) wskazywało na Francję, z kolei 22 osoby (19%) zaznaczyły Niemcy, a 12 respondentów (11%) wskazało na szkodliwość polityki Włoch (wykres 14).

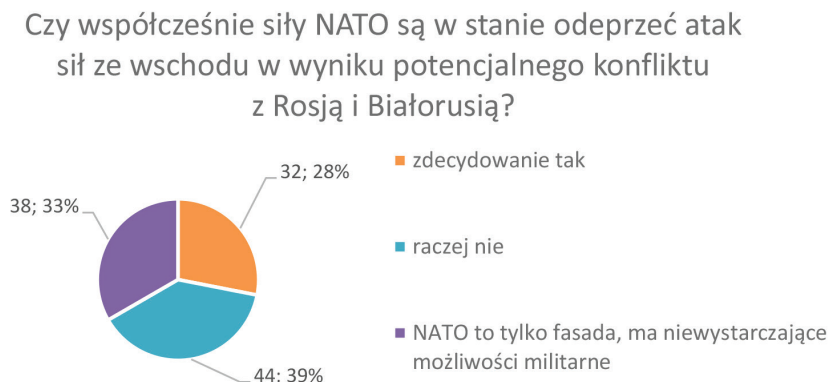
Wykres 14. Szkodliwość poszczególnych wybranych państw dla sojuszu militarnego NATO w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Ankietowane osoby zapytano, czy współcześnie siły NATO są w stanie odeprzeć atak sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, a w odpowiedzi uzyskano następujące wyniki: 32 respondentów (28%) stwierdziło, że zdecydowanie tak, współcześnie siły NATO są w stanie odeprzeć atak sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, z kolei 44 respondentów (39%) wskazywało, że współcześnie siły NATO raczej nie są w stanie odeprzeć ataku sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, a 38 badanych osób (33%) zaznaczyło, że NATO to tylko fasada i ma niewystarczające możliwości militarne (wykres 15).

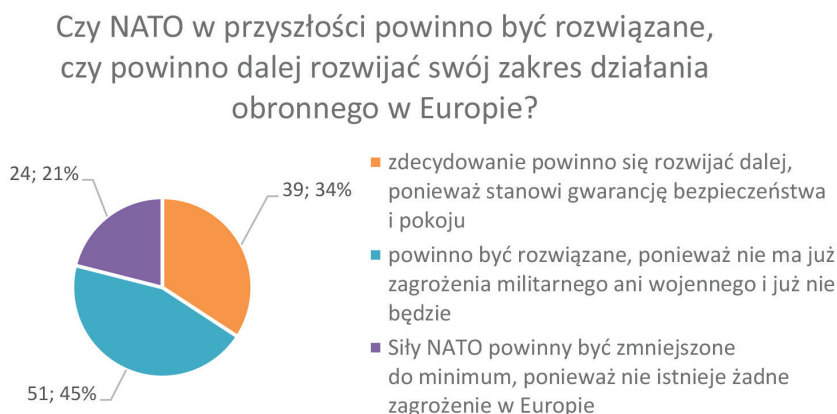
Wykres 15. Opinia ankietowanych w kwestii możliwości odparcia potencjalnego ataku sił ze wschodu przez NATO w wyniku możliwego konfliktu z Rosją i Białorusią



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Badanym studentom zadano pytanie, czy NATO w przyszłości powinno być rozwiązane, czy powinno dalej rozwijać swój zakres działania obronnego w Europie, a w odpowiedzi uzyskano takie wyniki: 39 badanych osób (34%) zadeklarowało, że NATO zdecydowanie powinno się rozwijać dalej, ponieważ stanowi gwarancję bezpieczeństwa i pokoju, z kolei 51 respondentów (45%) stwierdziło, że NATO powinno być rozwiązane, ponieważ nie ma zagrożenia militarnego ani wojennego i już nie będzie, a 24 ankietowane osoby (21%) wskazały, że siły NATO powinny być zmniejszone do minimum, ponieważ nie istnieje żadne zagrożenie w Europie (wykres 16).

Wykres 16. Opinia ankietowanych w kwestii przyszłości i rozwoju NATO w zakresie działania obronnego w Europie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

Ankietowanym osobom zadano pytanie, czy Polska może stać się potęgą militarną w przyszłości – jako główny po Stanach Zjednoczonych kraj europejski, a w odpowiedzi otrzymano takie wyniki: 29 respondentów (25%) odpowiedziało, że zdecydowanie tak, Polska może stać się potęgą militarną w przyszłości – jako główny po Stanach Zjednoczonych kraj europejski w NATO, z kolei 61 badanych osób (54%) stwierdziło, że Polska nigdy nie będzie potęgą militarną – ponieważ nie ma odpowiedniego finansowania i technologii, a 24 respondentów (21%) zadeklarowało, że Polska w przyszłości zdecydowanie nie może się stać potęgą militarną w NATO (wykres 17).

Wykres 17. Polska jako europejska potęga militarna i w przyszłości najpotężniejszy militarnie kraj NATO po USA w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w styczniu 2022 r.

### Rola i znaczenie NATO po agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 roku w opinii wybranych studentów

Badanych studentów zapytano, czy popierają członkostwo Polski w NATO, a w odpowiedzi uzyskano następujące wyniki: 95 ankietowanych osób (83%) stwierdziło, że zdecydowanie popierają członkostwo Polski w NATO, z kolei 6 osób (5%) zadeklarowało, że są przeciwni członkostwu Polski w NATO, a 13 studentów (12%) odpowiedziało, że członkostwo Polski w NATO to tylko nieuzasadnione wydawanie pieniędzy z budżetu państwa (wykres 18).

Wykres 18. Poparcie przez ankietowanych członkostwa Polski w NATO po ataku Federacji Rosyjskiej na Ukrainę

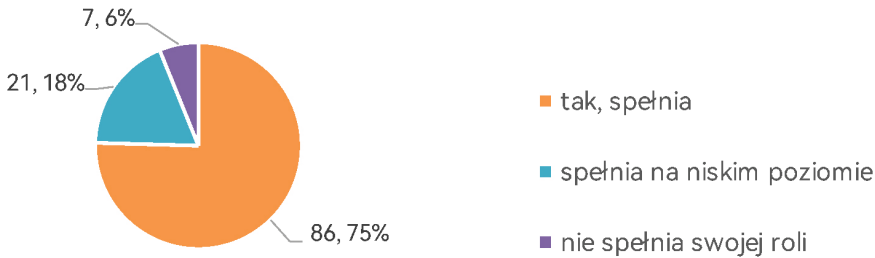


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Ankietowane osoby zapytano, czy ich zdaniem NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie. Otrzymano następujące wyniki: 86 ankietowanych studentów (76%) odpowiedziało, że ich zdaniem NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie, z kolei 21 respondentów (18%) stwierdziło, że NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie na niskim poziomie, a siedem badanych osób (6%) odpowiedziało, że NATO nie spełnia swojej roli obronnej we współczesnym świecie (wykres 19).

Wykres 19. Rola obronna NATO we współczesnym świecie w opinii ankietowanych

### Czy Państwa zdaniem NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie?

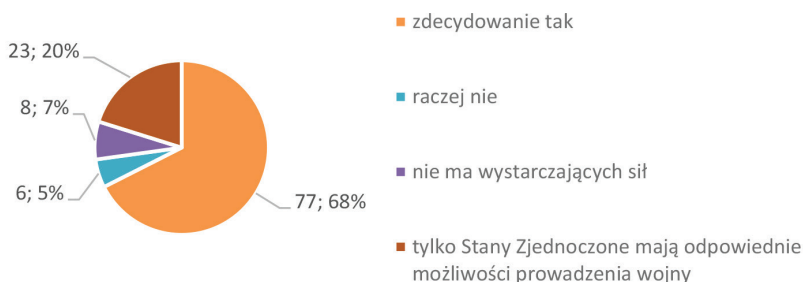


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Studentom zadano pytanie, czy ich zdaniem NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu, a w odpowiedzi uzyskano następujące wyniki: 77 respondentów (68%) stwierdziło, że NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu, sześć badanych osób (5%) zaznaczyło, że NATO raczej nie ma odpowiedniej siły rażenia oraz technologii do prowadzenia działań wojennych, z kolei osiem biorących udział w badaniu osób (7%) stwierdziło, że obecnie NATO nie ma wystarczającej siły rażenia oraz technologii do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu, a 23 ankietowane osoby (20%) odpowiedziały, że tylko Stany Zjednoczone mają odpowiednie możliwości prowadzenia wojny w tego typu konfliktach (wykres 20).

Wykres 20. Siła rażenia NATO oraz dysponowanie technologią niezbędną do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu w opinii ankietowanych

Czy Państwa zdaniem NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Badane osoby zapytano, czy ich zdaniem NATO będzie broniło innego członka NATO w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej, a w odpowiedzi uzyskano następujące rezultaty: 96 badanych studentów (84%) odpowiedziało, że tak, NATO będzie broniło innego członka paktu w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej, z kolei 11 respondentów (10%) stwierdziło, że trudno powiedzieć, czy NATO będzie broniło innego członka w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej, a siedmiu respondentów (6%) odpowiedziało, że NATO raczej w pełni nie będzie bronić innego kraju NATO w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej (wykres 21).

Wykres 21. Obrona przez NATO innego członka NATO w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej w opinii ankietowanych

Czy Państwa zdaniem NATO będzie broniło innego członka NATO w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.



Respondentom zadano pytanie, czy w razie agresji militarnej na Polskę członkowie NATO będą jej bronić jak własnego państwa zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, a w odpowiedzi uzyskano takie rezultaty: 95 studentów (83%) stwierdziło, że NATO zdecydowanie będzie bronić Polski jak własnego państwa zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, z kolei 14 respondentów (12%) odpowiedziało, że raczej nie będzie bronić jak własnego kraju, z kolei sześć badanych osób (5%) stwierdziło, że NATO nie będzie bronić skutecznie Polski jak własnego państwa zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, a Polska będzie zdana na swoje siły (wykres 22).

Wykres 22. Skuteczna obrona przez NATO Polski zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego w obliczu agresji militarnej w opinii ankietowanych

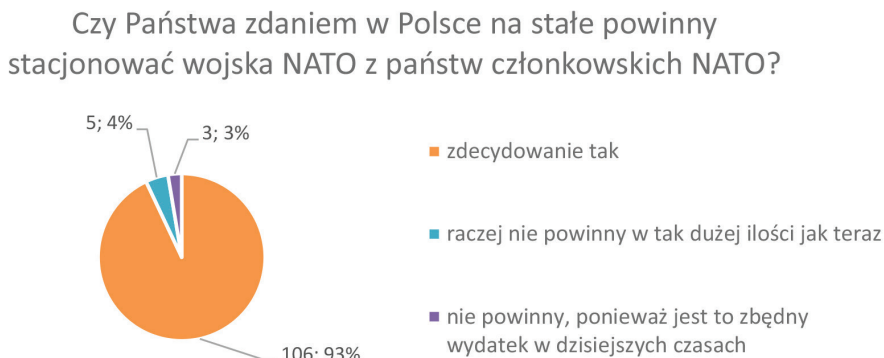
Czy Państwa zdaniem w razie agresji militarnej na Polskę członkowie NATO będą jej bronić jak własnego państwa – zgodnie z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Badane osoby wypowiedziały się także w kwestii, czy w Polsce powinny na stałe stacjonować wojska NATO z państw członkowskich NATO, a w odpowiedzi otrzymano takie wyniki: 106 badanych studentów (93%) wskazało zdecydowanie, że w Polsce na stałe powinny stacjonować wojska NATO z państw członkowskich NATO, z kolei pięciu respondentów (4%) stwierdziło, że siły te raczej nie powinny w tak dużej ilości jak teraz stacjonować w Polsce, a trzy osoby (3%) stwierdziły, że wojska NATO nie powinny stacjonować w Polsce, ponieważ jest to w dzisiejszych czasach zbędny wydatek (wykres 23).

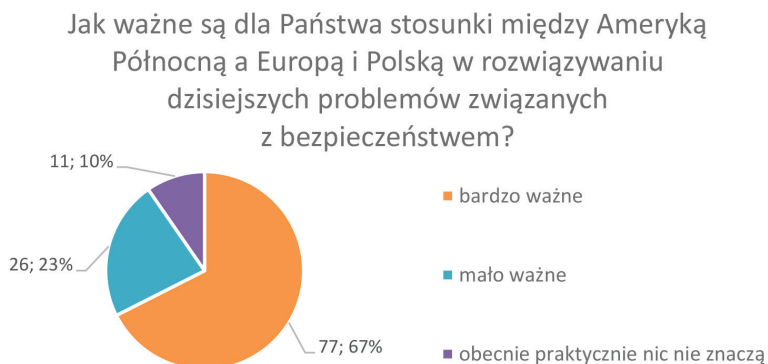
Wykres 23. Stacjonowanie na stałe w Polsce wojsk NATO z państw członkowskich NATO w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Respondentów zapytano, jak ważne są dla nich stosunki między Ameryką Północną a Europą i Polską w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów związanych z bezpieczeństwem, a w odpowiedzi uzyskano takie wyniki: 77 badanych osób (67%) stwierdziło, że są bardzo ważne, z kolei 26 ankietowanych osób (23%) odpowiedziało, że dla nich stosunki między Ameryką Północną a Europą i Polską w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów związanych z bezpieczeństwem są mało ważne, a 11 respondentów (10%) stwierdziło, że obecnie praktycznie tego typu stosunki nic nie znaczą (wykres 24).

Wykres 24. Ważność stosunków między Ameryką Północną a Europą i Polską w rozwiązywaniu dzisiejszych problemów związanych z bezpieczeństwem w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Badani studenci odpowiedzieli także na pytanie odnoszące się do siły obecnych stosunków militarno-gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi, a w odpowiedzi otrzymano następujące rezultaty: 103 osoby (90%) stwierdziły, że zdecydowanie tak, obecne stosunki militarno-gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi są silne, z kolei dziewięć badanych osób (8%) odpowiedziało, że obecne stosunki militarno-gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi to raczej tylko pozory i rozgrywki gospodarcze, a dwie ankietowane osoby (2%) zaznaczyły, że obecne stosunki militarno-gospodarcze ze Stanami Zjednoczonymi są bardzo słabe i nieskuteczne (wykres 25).

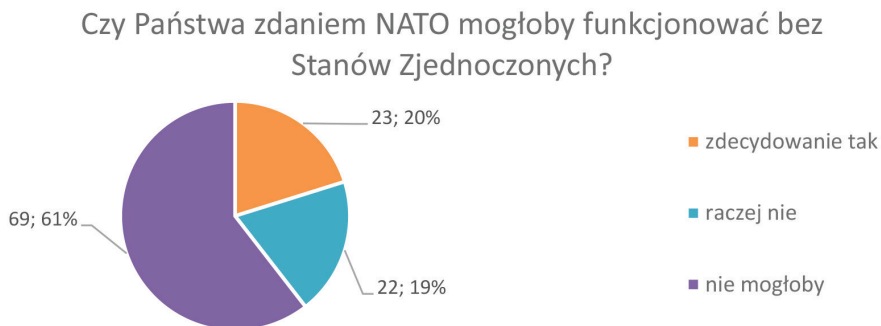
Wykres 25. Siła obecnych stosunków militarno-gospodarczych ze Stanami Zjednoczonymi w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Respondentów zapytano, czy ich zdaniem NATO mogłoby funkcjonować bez Stanów Zjednoczonych, a w odpowiedzi otrzymano takie wyniki: 23 badanych studentów (20%) stwierdziło, że zdecydowanie tak, z kolei 22 ankietowanych respondentów (19%) zaznaczyło, że raczej NATO nie mogłoby funkcjonować bez Stanów Zjednoczonych, a 69 studentów (61%) wskazywało, że NATO nie mogłoby funkcjonować bez Stanów Zjednoczonych (wykres 26).

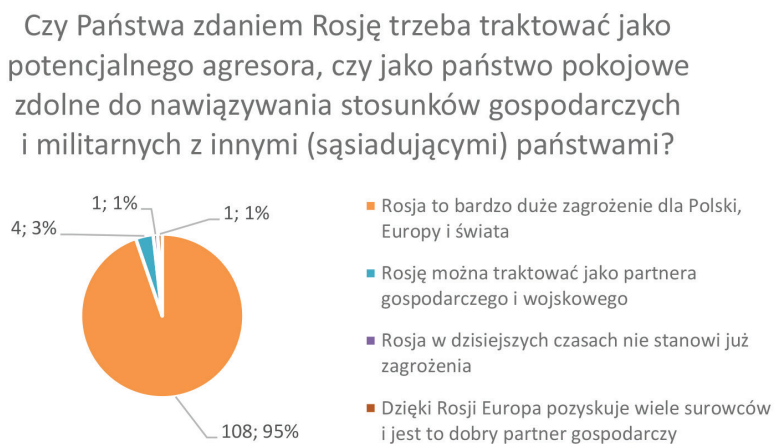
Wykres 26. Funkcjonowanie NATO bez Stanów Zjednoczonych w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Ankietowanym studentom zadano pytanie, czy w ich opinii Rosję trzeba traktować jako potencjalnego agresora, czy jako państwo pokojowe zdolne do nawiązywania stosunków gospodarczych i militarnych z innymi (w tym sąsiadującymi) państwami, a w odpowiedzi otrzymano następujące rezultaty: 108 badanych osób (95%) stwierdziło, że Rosja to bardzo duże zagrożenie dla Polski, Europy i świata, czterech respondentów (3%) zadeklarowało, że Rosję można traktować jako partnera gospodarczego i wojskowego, jeden student (1%) stwierdził, że Rosja w dzisiejszych czasach nie stanowi już zagrożenia, a inny student (1%) wskazał, że dzięki Rosji Europa pozyskuje wiele surowców i jest to dobry partner gospodarczy (wykres 27).

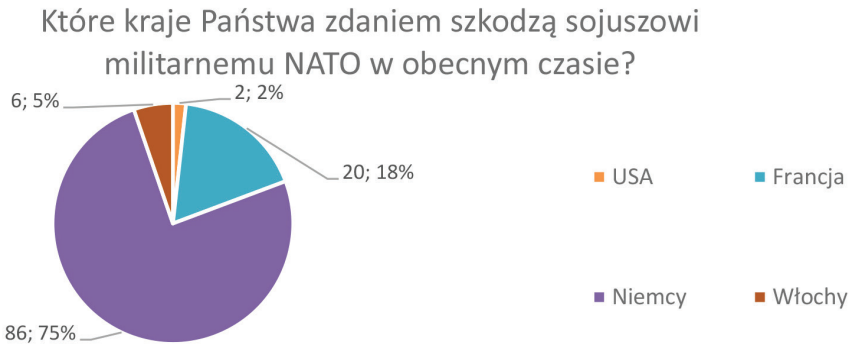
Wykres 27. Traktowanie Rosji jako potencjalnego agresora czy państwo pokojowe w opinii ankietowanych respondentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

W kwestii pytania ankietowego dotyczącego państw, które szkodzą sojuszowi militarnemu NATO w obecnym czasie, badane osoby odpowiadały następująco: dwie osoby (2%) wskazywały głównie na szkodliwe postępowanie USA, 20 respondentów (18%) wskazało na Francję, z kolei 86 studentów (75%) zaznaczyło Niemcy, a 6 respondentów (5%) wskazywało na szkodliwość polityki Włoch (wykres 28).

Wykres 28. Szkodliwość poszczególnych wybranych państw dla sojuszu militarnego NATO w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Ankietowane osoby zapytano, czy współcześnie siły NATO są w stanie odeprzeć atak sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, a w odpowiedzi uzyskano takie wyniki: 107 respondentów (94%) stwierdziło, że zdecydowanie tak, współcześnie siły NATO są w stanie odeprzeć atak sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, z kolei dwóch studentów (2%) wskazywało, że współcześnie siły NATO raczej nie są w stanie odeprzeć ataku sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, a pięć badanych osób (4%) zaznaczyło, że NATO to tylko fasada i ma niewystarczające możliwości militarne (wykres 29).

Wykres 29. Opinia respondentów w kwestii możliwości odparcia potencjalnego ataku sił ze wschodu przez NATO w wyniku możliwego konfliktu z Rosją i Białorusią

Czy współcześnie siły NATO są w stanie odeprzeć atak sił ze wschodu w wyniku potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią?

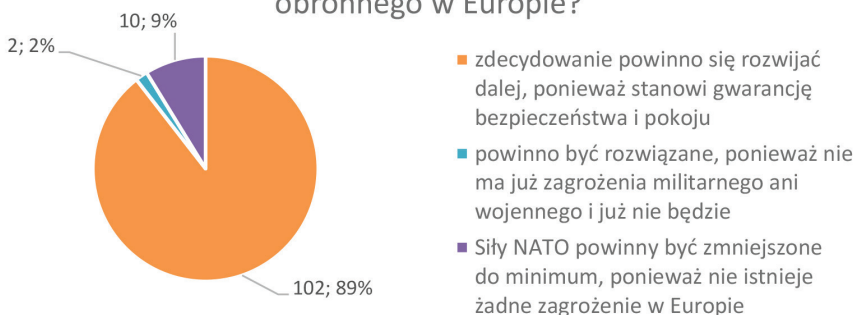


Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

Ankietowanym studentom zadano pytanie, czy NATO w przyszłości powinno być rozwiązane, czy powinno dalej rozwijać swój zakres działania obronnego w Europie, a w odpowiedzi uzyskano takie wyniki: 102 badane osoby (89%) zadeklarowały, że NATO zdecydowanie powinno się rozwijać dalej, ponieważ stanowi gwarancję bezpieczeństwa i pokoju, z kolei dwóch respondentów (2%) stwierdziło, że NATO powinno być rozwiązane, jako że nie ma zagrożenia militarnego ani wojennego i już nie będzie, a 10 ankietowanych studentów (9%) wskazało, że siły NATO powinny być zmniejszone do minimum, ponieważ nie istnieje żadne zagrożenie w Europie (wykres 30).

Wykres 30. Opinia ankietowanych w kwestii przyszłości i rozwoju NATO w zakresie działania obronnego w Europie

Czy NATO w przyszłości powinno być rozwiązane, czy powinno dalej rozwijać swój zakres działania obronnego w Europie?



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.



Ankietowanym studentom zadano następujące pytanie: czy Polska może stać się potęgą militarną w przyszłości – jako główny po Stanach Zjednoczonych kraj europejski. W odpowiedzi otrzymano następujące wyniki: 106 studentów (93%) odpowiedziało, że zdecydowanie tak, Polska może stać się potęgą militarną w przyszłości – jako główny po Stanach Zjednoczonych kraj europejski w NATO; z kolei siedem badanych osób (6%) stwierdziło, że Polska nigdy nie będzie potęgą militarną, ponieważ nie ma odpowiedniego finansowania i technologii, a jeden student (1%) zadeklarował, że w przyszłości Polska zdecydowanie nie może stać się potęgą militarną w NATO (wykres 31).

Wykres 31. Polska jako europejska potęga militarna i w przyszłości najpotężniejszy militarnie kraj NATO po USA w opinii ankietowanych



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety przeprowadzonej w kwietniu 2023 r.

## Dyskusja i wnioski

Wojna w Ukrainie sprawiła, że Polska jako członek NATO, która wielokrotnie w swojej historii była ofiarą rosyjskiej agresji, stała się kluczowym podmiotem jako dostawca broni i szlak dostaw na Ukrainę, a także nowym domem dla około 1,5 miliona ukraińskich uchodźców. Dzięki tym działaniom Polska staje się ważnym europejskim graczem i obok Stanów Zjednoczonych – niekwestionowaną siłą w NATO. Pierwszoplanowa rola Polski w pomocy Ukrainie została również zauważona w Moskwie, gdzie co bardziej wojownicze głosy nawoływały nawet do przygotowania się Rosji na ewentualność polskiej inwazji. Przywódca Czeczenii Ramzan Kadyrow, bliski sojusznik

Putina, powiedział, że po uporaniu się z Ukrainą Rosja musi „zdenazyfikować i zdemilitaryzować Polskę”. Komentarz Kadyrowa jest bardziej odzwierciedleniem buńczucznej postawy moskiewskich sług – typu wymachiwania szabelką – niż jakkolwiek oznaką planowania wojny, ale wskazuje również na potencjalnie niebezpieczny sposób myślenia i uzasadnione zagrożenie dla NATO. Putin i jego najbardziej zagorzali sojusznicy mogą mentalnie przebywać we własnym świecie fantazji. Rosyjskie sukcesy na Ukrainie mogłyby zatem zachęcać kremlowskich przywódców do snucia konfrontacyjnych wyobrażeń, że Rosja byłaby w stanie zaatakować Polskę lub innych członków NATO, jednego po drugim, a zdemoralizowany sojusz byłby zbyt podzielony, aby skutecznie zareagować. Wypada też zauważyć pojawiające się przewidywania i opinie, że gdyby nawet Putin upadł, jego następcą może okazać się nie tylko nie mniej wojowniczy, ale wręcz bardziej radykalny i niebezpieczny.

Wojna na Ukrainie obnażyła linie podziału w wielu krajach NATO. Z racji występowania rozmaitych czynników: poczucia nostalgii, historycznych zaszczości i animozji, zależności od importu rosyjskiej energii, a także przejęcia przez Rosję instytucji państwowych i polityki wewnętrznej – Niemcy, Francja, Węgry, Bułgaria i Turcja, a nawet do pewnego stopnia Rumunia, zachowywały się bardziej ostrożne (a nawet ambiwalentnie) wobec inwazji Rosji na Ukrainę. Jedni z tej grupy wykorzystali wręcz inwazję, by domagać się ustępstw od swoich mocniej zaangażowanych sojuszników, podczas gdy inni zabezpieczyli swoje interesy. Wyjątkiem była Grecja. Pomimo powszechnych prorosyjskich nastrojów i długotrwałej niechęci do angażowania się w interwencje wojskowe za granicą Grecja natychmiast ogłosiła, że zapewni Ukrainie pomoc wojskową.

Wobec powyższych okoliczności postanowiono przeprowadzić badanie ankietowe na temat roli i znaczenia Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) przed zbrojnym atakiem Federacji Rosyjskiej na Ukrainę 24 lutego 2022 roku oraz po nim. Badanie – przypomnijmy – zostało przeprowadzone dwukrotnie: pierwsze badanie ankietowe wśród wybranej grupy studentów zostało przeprowadzone w styczniu 2022 roku, a drugie badanie ankietowe wśród tej samej grupy studentów przeprowadzono w kwietniu 2023 roku. Te dwa badania odbyły się w dwóch różnych terminach po to, aby poznać opinie studentów na temat istnienia i roli NATO w Europie podczas pokoju oraz wobec sytuacji realnego zagrożenia wojną w Europie. W badaniu ankietowym udział wzięło, powtórzmy, 114 studentów Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Wśród osób badanych były zarówno osoby płci żeńskiej, jak i męskiej. Liczniejszą grupę stanowiły osoby płci męskiej (69%). Wiek ankietowanych studentów zawierał się głównie w przedziałach 31–45 lat (37%) oraz 21–30 lat (36%). Osoby biorące udział w badaniu legitymowały się przeważnie wykształceniem wyższym (licencjat / inżynier) – 60%.

Z przeprowadzonych badań ankietowych wynika jednoznacznie, że opinia studentów na temat Paktu Północnoatlantyckiego – NATO oraz jego obecnej roli różni się znacząco przed napaścią Rosji na Ukrainę w 2022 roku i już podczas agresji w 2023 roku (w kwietniu). Uzyskane wyniki badania ankietowego pokazują, że studenci w większości swoich poglądów mieli mylne wyobrażenia o roli NATO w obronie pokoju w Europie i na świecie.

W ostatnich latach można było odnieść wrażenie, że NATO nie ma racji bytu, ponieważ w Europie nie było sygnałów – bądź też nie odczytywano ich prawidłowo – o jakimkolwiek zagrożeniu ze strony Rosji czy Białorusi. Europa była zaślepiona robieniem interesów z Rosją, a jak się okazało – był to wieloletni plan rosyjskich służb i W. Putina w celu całkowitego uzależnienia krajów zachodnich od rosyjskiej gospodarki i rosyjskich surowców. Wojna na Ukrainie pokazała, że nawet w XXI wieku – w dobie tak zaawansowanych technologii, rozległej wiedzy i wypracowania kanonu zasad moralnych przez cywilizację Zachodu – możliwe jest rozchwianie tego bezpiecznego *status quo* choćby przez pojedyncze fanatyczne państwo, jakim jest Federacja Rosyjska. I tylko solidne filary NATO oraz stanowcza postawa Polski powstrzymują owe zakusy Rosji względem Ukrainy i – w dalszej perspektywie – naszej części Europy.

---

## Podsumowanie

---

Wojna na Ukrainie zmieniła rozumienie przez NATO priorytetów Rosji, jej tolerancji na ryzyko i ostatecznych celów polityki zagranicznej. Zmusza to NATO nie tylko do powrotu do swojej podstawowej misji – obrony Europy – ale także do jak najszybszego i trwałego dostosowania do niej swojej postawy. Militaryzacja rosyjskiej polityki zagranicznej i jej rewizjonistyczne cele na Ukrainie skłaniają NATO do zmiany dotychczasowej strategii odstraszenia w Europie Wschodniej na obronę wysuniętą. NATO musi także poważnie potraktować stosowanie przez Rosję szantażu nuklearnego i zapewnić skuteczność NATO-wskiej polityki i jego sił nuklearnych. W perspektywie krótkoterminowej NATO będzie musiało zdecydowanie, choć ostrożnie, radzić sobie ze wszelkimi zagrożeniami eskalacyjnymi wynikającymi z wojny na Ukrainie dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa europejskiego.

NATO powinno trzymać się kluczowych obszarów ograniczania ryzyka tam, gdzie to możliwe – i myśleć o długoterminowych sposobach zwiększenia stabilności. Sojusznicy nie powinni mieć wątpliwości co do prawdopodobieństwa realizacji tych scenariuszy pod rządami Putina. Stosunki NATO – Rosja będą definiowane przez konfrontację w dającej się przewidzieć przyszłości.

Poniższy plan działania powinien wyznaczać NATO-wską politykę w ciągu najbliższych pięciu lat, a mianowicie NATO powinno:

- ◆ dokonać przejścia od odstraszenia wysuniętego do obrony wysuniętej.
- ◆ zwiększyć swoje siły w Europie.
- ◆ zwiększyć rolę Europy w euroatlantyckim bezpieczeństwie i obronie.
- ◆ wzmocnić relacje z krajami partnerskimi, zwłaszcza z Gruzją i Ukrainą.
- ◆ zarządzać dynamiką eskalacji w stosunkach z Rosją przez mechanizmy ograniczania ryzyka, ale komunikować ograniczone użycie broni nuklearnej.
- ◆ myśleć o scenariuszach stabilizacji w perspektywie długoterminowej.

Badania przeprowadzone na potrzeby artykułu potwierdziły postawioną hipotezę główną – dotyczącą znaczącej roli sojuszu NATO we współczesnym świecie w utrzymaniu bezpieczeństwa Europy i Polski. Ponadto przyniosły one następujące wyniki szczegółowe:

- 1) hipoteza przyjmująca, że studenci popierają członkostwo Polski w NATO, ale dopiero w obliczu rozpętania przez Rosję wojny na Ukrainie, została potwierdzona.
- 2) hipoteza przyjmująca, że zdaniem studentów NATO spełnia rolę obronną we współczesnym świecie, co uświadomili sobie dopiero w obliczu realnej wojny na Ukrainie, została potwierdzona.
- 3) hipoteza przyjmująca, że dopiero wojna Ukrainy z Rosją uświadomiła studentom, że NATO ma odpowiednią siłę rażenia oraz technologię do prowadzenia działań wojennych z potencjalnym agresorem ze wschodu, została potwierdzona.
- 4) hipoteza przyjmująca, że zdaniem studentów NATO będzie broniło innych członków NATO (w tym Polski) w obliczu zagrożenia lub agresji militarnej, została potwierdzona.
- 5) hipoteza przyjmująca, że współcześnie siły NATO są w stanie zatrzymać atak sił ze wschodu w następstwie potencjalnego konfliktu z Rosją i Białorusią, a siła militarna NATO jest w tym zakresie ogromna, została potwierdzona.
- 6) hipoteza przyjmująca, że NATO spełnia swoją rolę obronną we współczesnym świecie, a co więcej jest swoistym stróżem pokoju w Europie i na świecie, została potwierdzona.

Podsumowując rozważania zawarte w niniejszym artykule, należy podkreślić, że obecna rosyjska polityka zagraniczna podąża w konfrontacyjnym kierunku. Wobec tego NATO przy opracowywaniu swojej koncepcji strategicznej musi przygotować się na starcie z nową erą, która tylko pozornie przypomina zimną wojnę. W rzeczywistości NATO musi stawić czoła przeciwnikowi zdeteterminowanemu do napisania na nowo warunków ery pozimnowojennej i gotowemu użyć wszelkich środków wojskowych niezbędnych do osiągnięcia tych celów. Dzisiejsza Rosja jest bardziej niepohamowana, bardziej skłonna do

ryzyka i bardziej nastawiona na eskalację, niż był dawniej ZSRR. Jest również – w sposób, dodajmy, nieuzasadniony – optymistycznie nastawiona do własnej trajektorii w polityce światowej i swojej historycznej misji wywrócenia porządku pozimnowojennego. W konsekwencji rosyjska wojna i zmilitaryzowana polityka zagraniczna Rosji pozostawiają niewyobrażalne zniszczenia i ocean cierpienia na Ukrainie oraz podnoszą napięcia między NATO a Rosją na dotąd niespotykany poziom. Rewizjonizm i rewanżyzm Rosji wymaga od NATO znalezienia nowego celu i nowej postawy. Może nie będzie to zimna wojna, ale stojące przed Europą wyzwania są nie mniej potężne i ryzykowne niż te, z którymi NATO miało do czynienia w czasach swego powstania. Stosunki pomiędzy NATO i Rosją w dającej się przewidzieć przyszłości mogą być bowiem definiowane przez konfrontację, a NATO musi się do tego odpowiednio przygotować.

### **Abstrakt**

Zakończenie w Polsce ery komunizmu i chęć dołączenia do świata demokratycznego wiązały się nie tylko z możliwością przeprowadzenia wolnych wyborów, ale także dały możliwość kreowania własnej polityki zagranicznej – z naciskiem na zabezpieczenie swej suwerenności. Mimo rozpadu ZSRR na wschodzie wciąż pozostawała Rosja, jak się dziś okazuje, niegodząca się z utratą wpływów w zależnym od niej przez lata regionie. Dla młodych demokracji, państw mających prawo czuć się niepewnie w nowej sytuacji i znających istniejące zagrożenia, niezwykle istotne było również praktyczne dołączenie do świata Zachodu przez współtworzenie organizacji międzynarodowych – takich jak zapewniający pokój Pakt Północnoatlantycki (NATO). Chęć wstąpienia do NATO zarówno w polskim społeczeństwie, jak i wśród klasy politycznej była bardzo silna. Cel ten ostatecznie, ku powszechnej aprobacie i z ogromną ulgą, udało się osiągnąć. Niestety, jak to często bywa, osiągnięty cel po jakimś czasie wydaje się czymś oczywistym, zdaje się tracić na znaczeniu, przestaje się go doceniać, a czasem uważa się – paradoksalnie – za zbędny balast tylko dlatego, że dobrze spełnia swą rolę. Na podstawie badań przeprowadzonych na potrzeby niniejszego artykułu można zauważyć, że ten właśnie syndrom dotknął NATO, gdy chodzi o sposób postrzegania tej organizacji w Polsce. Przez lata po rozpadzie ZSRR polskie społeczeństwo przyzwyczało się do braku zagrożenia. To zupełnie naturalne, że bardzo szybko przyzwyczajamy się do komfortu, traktując go jako stan naturalny. Wygląda jednak, że zapomniano, jakie narzędzia zapewniają nam ów komfort braku zagrożenia. Sąsiad ze Wschodu, Rosja Władimira Putina, swą zaborczą polityką i atakiem na Ukrainę bardzo szybko nam o tym przypomniał – co znalazło odzwierciedlenie w obecnym postrzeganiu NATO przez Polaków.

**Słowa kluczowe:** NATO, Rosja, Ukraina, wojna, broń.

---

## BIBLIOGRAFIA

---

- Banasik M. (red.), *Polityka Federacji Rosyjskiej i jej konsekwencje dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, Warszawa 2019.
- Bartosiak J., Zychowicz P., *Wojna o Ukrainę. Wojna o świat*, Warszawa 2023.
- Bruszewski M., Kozubel M., Szopa M., *Wojna rosyjsko-ukraińska. Pierwsza faza*, Warszawa 2024.
- Felsztynski J., Stanczew M., *Trzecia wojna światowa? Bitwa o Ukrainę*, Poznań 2022.
- Gruszczyński J., Fiszer M., *Wojna w Ukrainie. Doświadczenia dla Polski*, Warszawa 2023.
- Kołodko G., *Wojna i pokój*, Warszawa 2022.
- Pacek B., *Wojna hybrydowa na Ukrainie*, Warszawa 2018.
- Parafianowicz Z., *Polska na wojnie*, Warszawa 2023.
- Plokhly S., *Wrota Europy. Zrozumieć Ukrainę*, Kraków 2022.
- Sęk A., Maj J., Soroka P., Kapusta M., Kimera E., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście wojny Rosji z Ukrainą. Wyzwania, ryzyka, rekomendacje*, Warszawa 2023.
- Wojczal K., *To jest nasza wojna. Ukraina i Polska na wspólnym froncie*, Warszawa 2023.
- Żyła M., Krzykowski P., Grabowski J., *Bezpieczeństwo północno-wschodniej flanki NATO*, Warszawa 2020.





Paweł Kozłowski\*

## Spór o następstwo Prezydenta RP na uchodźstwie w latach 1947–1972

### [The Dispute Over the Succession of the President of the Republic of Poland in Exile in the Years 1947–1972]

#### Abstract

In the spring of 1947, following Władysław Raczkiewicz's death, a fierce dispute arose in London émigré circles over the interpretation of the provisions of the April Constitution regarding the succession of the President of the Republic of Poland. It was at this time that the late President's instruction of 26th April 1947 came to light, in which he appointed August Zaleski as his successor. This met with strong resistance from numerous émigré circles, epitomised by the anti-presidential activities of General Władysław Anders, who headed the so-called Council of Three between 1954 and 1970. Despite strong criticism of his actions, President August Zaleski did not intend to relinquish his office and held it until his death in April 1972, thus becoming the longest-serving Polish President in history.

**Keywords:** President, April Constitution, Act of National Unity, Council of Three, August Zaleski, Władysław Anders.

### Początek sporu

Wiosną 1947 roku prezydent Władysław Raczkiewicz po rozmowach z Augustem Zaleskim wezwał do siebie swego sekretarza Adama Piotrowskiego<sup>1</sup> i 20 kwietnia 1947 roku<sup>2</sup> kazał mu przygotować akt nominacyjny na następcę

\* **Paweł Kozłowski** – mgr prawa (Akademia Leona Koźmińskiego), Biuro Nadzoru Korporacyjnego PZU; ORCID 0009-0001-0295-7020; m.kozlowska889@upcpoczta.pl.

<sup>1</sup> Dzienniki czynności Prezydenta RP Władysława Raczkiewicza, tom 2, 1943–1947, J. Piotrowski (oprac.), Wrocław 2004, s. 626, przyp. 30.

<sup>2</sup> R. Habielski, Kryzysy prezydenckie 1947 i 1954 roku. Ich antecedencje i następstwa [w:] Warszawa nad Tamizą. Z dziejów polskiej emigracji politycznej po drugiej wojnie światowej, A. Friszke (red.), Warszawa 1994, s. 22.

prezydenta dla Augusta Zaleskiego (szefa Kancelarii Cywilnej Prezydenta)<sup>3</sup> i list do premiera Tomasza Arciszewskiego wyjaśniający powody zmiany decyzji co do osoby następcy prezydenta<sup>4</sup>. Raczkiewicz wystosował także listy do p.o. naczelnego wodza gen. Władysława Andersa i prezesa NIK Tadeusza Tomaszewskiego, mianując ich mandatariuszami wykonania tej decyzji. Wszystkie listy były dyktowane osobiście przez prezydenta<sup>5</sup>.

Zarządzenie nominacyjne dla Augusta Zaleskiego na stanowisko następcy prezydenta zostało podpisane przez Raczkiewicza 26 kwietnia 1947 roku na podstawie art. 24 ust. 1 Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku<sup>6</sup>. Prezydenckie dyspozycje z 26 kwietnia 1947 roku miały pozostać ścisłą tajemnicą. Prawdopodobnie taka decyzja wynikała z faktu, że pod koniec tego miesiąca chorujący na białaczkę Raczkiewicz poczuł się nieco lepiej i miał nadzieję, że jego kadencja będzie trwała nadal<sup>7</sup>. Jak ustalił M. Kornat<sup>8</sup>, August Zaleski sam ostrzegał Raczkiewicza, że zmiana następcy prezydenta przeprowadzona w takim trybie była niezgodna z zasadami tzw. umowy paryskiej, ponieważ nie zapytano o zgodę na ustąpienie ze stanowiska następcy prezydenta urzędującego premiera Tomasza Arciszewskiego. Premier dowiedział się (nie wiadomo od kogo) o decyzjach prezydenta prawdopodobnie na początku czerwca; 3 czerwca 1947 roku wysłał on list do Raczkiewicza w sprawie zmiany następcy prezydenta, w którym – powołując się na obowiązywanie umowy paryskiej – odmawiał ustąpienia ze stanowiska następcy prezydenta<sup>9</sup>.

---

## Narady u prezydenta

---

4 czerwca 1947 roku odbyło się spotkanie naczelnego wodza gen. Władysława Andersa, premiera Tomasza Arciszewskiego, prezesa NIK Tadeusza Tomaszewskiego i szefa Kancelarii Cywilnej Prezydenta Augusta Zaleskiego z prezydentem Władysławem Raczkiewiczem. Rozmówcy prezydenta dowiedzieli się od jego osobistego lekarza, że głowie państwa zostało już tylko kilka dni życia.

<sup>3</sup> K. Kloc, *Dyskusyjna nominacja, kontrowersyjne trwanie. August Zaleski a lata 1947–1954* [w:] Londyńska reduta. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej, J. Kłaczek et al. (red.), Toruń 2017, ss.76 i 77; J. Giedroyc, *Autobiografia na cztery ręce*, Warszawa 2006, s. 126: „Wszyscy wiedzieli, że Zaleski miał na niego ogromny wpływ i manewrował nim cały czas”.

<sup>4</sup> D. Górecki, *Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990*, Warszawa 2002, ss. 59 i 60.

<sup>5</sup> D. Górecki, *Polskie...*, s. 58.

<sup>6</sup> Niektóre źródła podają jako datę podpisania dokumentów nominacyjnych dla Zaleskiego 27 kwietnia 1947 – tak P. Ziętara, *Rozłam w kierownictwie politycznym emigracji 1950–1972* [w:] *Kierownictwo obozu niepodległościowego na obczyźnie 1945–1990*, A. Szkuła (red.), Londyn 1996, s. 39.

<sup>7</sup> *Dzienniki...*, tom 2, ss. 626 i 627, przyp. 32.

<sup>8</sup> M. Kornat, *Ostatni akt woli Władysława Raczkiewicza. Nominacja Augusta Zaleskiego na urządzie Prezydenta Rzeczypospolitej (kilka uwag)* [w:] *Londyńska reduta...*, s. 47.

<sup>9</sup> D. Górecki, *Polskie...*, s. 61.

Prezydent potwierdził, że wyznaczył na następcę prezydenta Augusta Zaleskiego; według niego „jest to człowiek bezpartyjny i bezstronny, a na najwyższych stanowiskach winni być ludzie bezstronni”<sup>10</sup>. Następnego dnia odbyło się u prezydenta zebranie, w którym uczestniczyli przedstawiciele: PPS, Stronnictwa Pracy, Stronnictwa Narodowego, prezes NIK Tadeusz Tomaszewski, generalny inspektor sił zbrojnych p.o. naczelnego wodza gen. Władysław Anders oraz – bez prawa głosu – August Zaleski, szef Kancelarii Cywilnej Prezydenta<sup>11</sup>. Przedstawiciele Stronnictwa Pracy i Stronnictwa Narodowego, a także Władysław Anders stali na stanowisku, że w imię legalizmu i zachowania ciągłości państwa należy uznać decyzję prezydenta z 26 kwietnia 1947 roku o przekazaniu stanowiska następcy prezydenta Augustowi Zaleskiemu. PPS stwierdziła, że jedynym legalnym następcą prezydenta był od sierpnia 1944 roku premier Tomasz Arciszewski, po czym jego przedstawiciele opuścili spotkanie<sup>12</sup>.

6 czerwca 1947 roku o godz. 18:00 zmarł prezydent Władysław Raczkiewicz.

---

## Eskalacja sporu

---

7 czerwca 1947 roku odbyło się spotkanie Arciszewskiego, Andersa i Zaleskiego. Zaleski był gotowy zrzec się urzędu prezydenta pod warunkiem, że w ciągu 2–3 tygodni zostanie wybrany nowy prezydent. Miało to zostać uzgodnione przez trzy uczestniczące w rządzie Arciszewskiego stronnictwa<sup>13</sup>. W tej sytuacji Arciszewski odwołał się do opinii Rady Ministrów. Wśród ministrów zdania były podzielone. Zaskoczeniem dla Arciszewskiego było poparcie dla działań Raczkiewicza udzielone przez Adama Pragiera z PPS, który stwierdził, że zmarły prezydent nie naruszył zasad umowy paryskiej. 9 czerwca 1947 roku został zaprzysiężony na prezydenta<sup>14</sup> August Zaleski, ekonomista i historyk. Był on uważany za umiarkowanego piłsudczyka<sup>15</sup>.

---

### 3.1 Reakcja premiera Arciszewskiego

---

Na uroczystości zaprzysiężenia prezydenta nie było premiera Tomasza Arciszewskiego ani przedstawicieli PPS<sup>16</sup>. 11 czerwca 1947 roku premier Tomasz

<sup>10</sup> Dzienniki..., tom 2, s. 631, przyp. 53.

<sup>11</sup> T. Wolsza, Rząd RP na obczyźnie 1945–1949 [w:] Kierownictwo..., ss. 17 i 18.

<sup>12</sup> D. Górecki, Polskie..., s. 62.

<sup>13</sup> R. Habielski, Kryzysy..., s. 24.

<sup>14</sup> Protokół zaprzysiężenia Prezydenta RP Augusta Zaleskiego [w:] Wybór dokumentów do dziejów polskiego uchodźstwa niepodległościowego, A. Suchnitz (oprac.), Londyn 1997, ss. 69 i 70.

<sup>15</sup> W. Jędrzejewicz, Wspomnienia, Wrocław 1993, ss. 189 i 190.

<sup>16</sup> D. Górecki, Polskie..., s. 64.

Arciszewski wydał oświadczenie, w którym kategorycznie sprzeciwiał się usunięciu go ze stanowiska następcy prezydenta – i po raz kolejny odmówił podania się do dymisji<sup>17</sup>. Ponadto podczas wystąpienia na posiedzeniu Rady Ministrów premier stwierdził, że nie ma komu przekazać dymisji rządu<sup>18</sup>.

Tymczasem prezydent August Zaleski oczekiwał wyznaczenia kandydata na premiera. Na stanowisko to zaproponowano gen. Tadeusza Bora-Komorowskiego, który po krótkich wahaniach wyraził zgodę na jego objęcie.

Mimo zaprzysiężenia Zaleskiego na urząd głowy państwa sprawa jego nominacji na następcę prezydenta z 26 kwietnia 1947 roku nadal budziła kontrowersje. Tomasz Arciszewski w dalszym ciągu uważał się za jedyne legalnego następcę prezydenta na podstawie decyzji Władysława Raczkiewicza z 7 sierpnia 1944 roku.

11 lipca 1947 roku Komitet Zagraniczny PPS wydał oświadczenie<sup>19</sup>, w którym podkreślał, że jedynym legalnym następcą prezydenta był od 7 sierpnia 1944 Tomasz Arciszewski, a Raczkiewicz naruszył przez nominację Zaleskiego zasady umowy paryskiej.

Autorzy dokumentu stawiali następujące warunki zakończenia kryzysu:

- „1) zrzeczenie się przez p. Zaleskiego jego roszczeń prezydenckich,
- 2) przywrócenie poszanowania prawa, obowiązujących umów i dobrych obyczajów,
- 3) oparcie podstaw politycznych wyłącznie na czynnikach demokratycznych”<sup>20</sup>.

Kolejny raz powstała więc kwestia interpretacji zasad zarówno konstytucji kwietniowej, jak i umowy paryskiej. PPS i Arciszewski zarzucili zmarłemu prezydentowi Raczkiewiczowi, że nie miał on prawa zmienić swojej decyzji podjętej 7 sierpnia 1944 roku. Problem polegał na tym, że precedens w tym zakresie nastąpił po raz pierwszy we wrześniu 1939 r., kiedy to prezydent Ignacy Mościcki zmienił swą decyzję z 1 września 1939 roku o wyznaczeniu na następcę prezydenta Bolesława Wieniawy-Długoszowskiego – i 30 września 1939 r. nominował Władysława Raczkiewicza.

Gdyby pójść tokiem rozumowania zaprezentowanym w stanowisku Komitetu Zagranicznego PPS, Ignacy Mościcki nie miałby prawa wyznaczenia na następcę prezydenta Raczkiewicza, tym bardziej że gen. Wieniawa-Długoszowski nie złożył nigdy oficjalnej rezygnacji ze stanowiska następcy prezydenta. Prezydent Raczkiewicz mógłby zostać wtedy uznany za sprawującego swój urząd niezgodnie z prawem. Nikt nie podważał jednak legalności jego wyboru<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Pismo Komitetu Zagranicznego PPS w sprawie kryzysu rządowego [w:] Wybór..., s. 78.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Pismo..., ss. 78–83.

<sup>20</sup> Pismo..., s. 81

<sup>21</sup> D. Górecki, Polskie..., s. 68.

## Działania PPS

Dla wyciszenia sporu premier Tadeusz Bór-Komorowski starał się nakłonić przedstawicieli opozycji oraz polityków bezpartyjnych, aby weszli do jego rządu. Stronnictwa opozycyjne odmawiały zdecydowanie wszelkich rozmów bez spełnienia warunku odejścia z urzędu prezydenta Zaleskiego. Zaleski był atakowany przez publicystów na łamach prasy emigracyjnej jako wybrany nieprawidłowo pod względem proceduralnym. August Zaleski wykorzystywał każdą nadarżającą się okazję do tego, aby bronić swojej pozycji prawnoustrojowej jako legalnego Prezydenta RP – zarówno wobec kwestionującej jego wybór opozycji w Londynie (na czele z PPS), jak i wobec władz komunistycznych w kraju. Dużym sukcesem obozu prezydenckiego było stworzenie na podstawie dekretu prezydenta z 14 października 1949 r. Skarbu Narodowego<sup>22</sup>.

## Rozłam w środowiskach emigracji londyńskiej

Rozłam w polskim środowisku politycznym w Londynie był jednak faktem, co w sposób istotny osłabiało możliwości oddziaływania prezydenta Zaleskiego i rządu na międzynarodową opinię publiczną. Prezydent powołał nowy rząd z Tadeuszem Tomaszewskim (stronikiem Zaleskiego podczas kryzysu prezydenckiego w 1947 roku) na czele. Uważany on był za rząd prezydencki, „zamkowy”<sup>23</sup>. Pomimo upływu czasu kwestia powołania Augusta Zaleskiego na urząd Prezydenta RP nadal stanowiła oś sporów politycznych emigracji. Na czele opozycji w stosunku do prezydenta Zaleskiego, podważającej legalność jego powołania, stanęła PPS, która powołała w grudniu 1949 roku tzw. Radę Polityczną – skupiającą przedstawicieli PPS, Stronnictwa Narodowego i PSL oraz innych, mniejszych ugrupowań<sup>24</sup>.

Rada Polityczna PPS stawiała sobie za cel: „przywrócenie tego porządku konstytucyjnego i politycznego, jaki wytworzył się w ciągu wojny, od zobowiązań prezydenta z listopada 1939 roku począwszy, a który został głęboko naruszony przez nawrót do samowładnego wykonywania art. 13 konstytucji”<sup>25</sup>. Ugrupowania skupione w Radzie jako naczelnny postulat wysuwały natchmiastowe ustąpienie prezydenta Zaleskiego z zajmowanego stanowiska. Odpowiedzią obozu prezydenckiego była działalność tzw. Rady Narodowej, uznającej prezydenturę Zaleskiego za legalną. Główne punkty sporu pomię-

<sup>22</sup> K. Trzeciak, *Zarys historii Skarbu Narodowego* [w:] Kierownictwo..., ss. 363–394.

<sup>23</sup> T. Wolsza, *Rząd RP na obczyźnie 1945–1949* [w:] Kierownictwo..., ss. 24–33.

<sup>24</sup> P. Ziętara, *Rozłam...*, s. 39.

<sup>25</sup> R. Habielski, *Kryzysy...*, s. 31.

dzy Radą Narodową a Radą Polityczną to między innymi odmienne rozumienie zasad legalizmu oraz odmienna interpretacja zasad umowy paryskiej.

### Kolejne próby mediacji

Napięcie między obozem prezydenckim (legalistycznym) a Radą Polityczną stale wzrastało, więc od 1948 roku pilnie poszukiwano polityka z dużym autorytetem, aby mógł podjąć się mediacji pomiędzy zwaśnionymi stronami. W grudniu 1952 roku misji pojednawczej podjął się gen. Kazimierz Sosnkowski<sup>26</sup>. Przedstawił on prezydentowi Augustowi Zaleskiemu wstępny projekt porozumienia, który zakładał między innymi:

„[...] Umowa paryska powinna być uznana obustronnie za stan faktyczny przesądzony przez deklarację Prezydenta RP z 30 września 1939 r., która obowiązuje prawnie każdego jego następcę, bezpośredniego lub pośredniego. Swoje uprawnienia konstytucyjne Prezydent RP wykonuje w porozumieniu z premierem, którego mianuje na podstawie opinii Zjednoczonej Rady Narodowej działającej w tej mierze przez swoje prezydium. Premier i rząd są odpowiedzialni przed Zjednoczoną Radą Narodową, a jej uchwały w sprawie ustąpienia rządu są miarodajne [...]. W zasadzie siedzibą prezydenta, rządu i Zjednoczonej Rady Narodowej będą Stany Zjednoczone Ameryki Północnej [...]. W okresie przejściowym w Ameryce przebywać ma co najmniej następca Prezydenta RP [...]. Powołanie następcy [...] nastąpi na podstawie porozumienia z prezesami stronnictw obu stron oraz będzie ogłoszone równocześnie z aktem zjednoczenia”<sup>27</sup>.

Prezydent Zaleski wstępnie zaakceptował warunki stawiane przez Sosnkowskiego. Zgodził się na wyznaczenie Sosnkowskiego na następcę prezydenta, co nastąpiło 7 stycznia 1953 roku – po konsultacjach ze stronnictwami odbytych przez premiera Romana Odzierżyńskiego – a było wypełnieniem zasad umowy paryskiej<sup>28</sup>. Prezydent nie zgadzał się jednak z interpretacją umowy paryskiej przedstawioną przez Sosnkowskiego. Uważał on, że punkty zaproponowane przez generała musiałyby najpierw zostać wprowadzone do konstytucji w formie jej zmiany – co nie było możliwe na emigracji<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> P. Ziętara, *Misja ostatniej szansy. Próba zjednoczenia polskiej emigracji politycznej w latach 1952–1956*, „Przegląd Historyczny” 1993, LXXXIV, 2, ss. 199 i 220.

<sup>27</sup> Notatka gen. Sosnkowskiego z warunkami zjednoczenia [w:] *W obronie Konstytucji i niezależności polityki polskiej: zbiór dokumentów od września 1952 do 9 czerwca 1954 r.*, Londyn 1955, ss. 9–11.

<sup>28</sup> *Początek rozmów o wyznaczeniu gen. Sosnkowskiego następcą prezydenta [w:] W obronie...*, ss. 14–23.

<sup>29</sup> *Odpowiedź Prezydenta RP [w:] W obronie...*, s. 13



## Tzw. Akt zjednoczenia narodowego

16 maja 1953 roku August Zaleski wydał oświadczenie o ustąpieniu ze stanowiska po upływie siedmioletniej kadencji<sup>30</sup>. Ostatecznie po trudnych rokowaniach 14 marca 1954 r. doszło do podpisania przez przedstawicieli PPS, Stronnictwa Narodowego, Komitetu Zagranicznego Stronnictwa Pracy, PSL (Odłam Jedności Narodowej) oraz kilku mniejszych ugrupowań tzw. Aktu zjednoczenia narodowego. Jednym z jego najważniejszych postanowień był pkt 2 dotyczący pozycji prawnoustrojowej prezydenta Augusta Zaleskiego<sup>31</sup>. Zgodnie z tym punktem prezydent miał wykonywać swoje prerogatywy na podstawie umowy paryskiej. Wyznaczanie następcy prezydenta i osoby prezesa Rady Ministrów miało być dokonywane przez prezydenta po przeprowadzeniu konsultacji w łonie Rady Jedności Narodowej.

W konsultacjach dotyczących nowego prezesa Rady Ministrów miał uczestniczyć ustępujący premier, który był również konsultowany przy mianowaniu innych osób wymienionych w art. 13 ustawy zasadniczej. Prezydent mianowałby ministrów według własnego uznania, ale za wybór ten – zarówno co do osób, jak i trafności wyznaczonych dla nich resortów – miał ponosić odpowiedzialność przed Radą Jedności Narodowej. Premier i inni członkowie Rady Ministrów powinni cieszyć się zaufaniem RJN, której uchwały domagające się ustąpienia rządu miały być miarodajne – chyba że prezydent by ją rozwiązał. Prezydent miał harmonizować działania naczelných organów państwa, biorąc pod uwagę powyższe warunki<sup>32</sup>.

Według punktu 6 Aktu zjednoczenia jedynym organem uprawnionym do prowadzenia polityki zagranicznej miał być rząd. Wszelkie wystąpienia w tym zakresie zarówno prezydenta, jak i Rady Jedności Narodowej wymagałyby uprzedniego porozumienia z Radą Ministrów. Działalność dotycząca kraju mogła być podejmowana jedynie w porozumieniu z rządem. Sprawami krajowymi miał się zajmować specjalny komitet złożony z delegatów stronnictw i przedstawicieli władz państwa (art. 7)<sup>33</sup>. Zgodnie zaś z art. 10 Aktu zjednoczenia Rada Narodowa miała zostać rozwiązana dekretem Prezydenta RP z chwilą wydania dekretu o powstaniu Rady Jedności Narodowej<sup>34</sup>.

Postanowienia zawarte w Akcie zjednoczenia narodowego stanowiły mocne ograniczenie prerogatyw przysługujących prezydentowi – przez powstanie Rady Jedności Narodowej. Dotyczyło to szczególnie odpowiedzialności głowy

<sup>30</sup> T. Katelbach, O zjednoczenie i legalizm. Ostatni akt życia publicznego Kazimierza Sosnkowskiego, Warszawa 2017, ss. 238 i 239.

<sup>31</sup> Akt zjednoczenia podpisany przez polskie niepodległościowe stronnictwa i ugrupowania polityczne [w:] Wybór..., ss. 289–294.

<sup>32</sup> Akt zjednoczenia..., ss. 289 i 290.

<sup>33</sup> Akt zjednoczenia..., ss. 291 i 292.

<sup>34</sup> Ibid.

państwa przed Radą za dobór ministrów do rządu oraz postanowienia, że jedynie rząd miał być uprawniony do prowadzenia polityki zagranicznej oraz spraw kraju.

---

### Reakcja prezydenta Zaleskiego na Akt zjednoczenia

---

Prezydent Zaleski robił wszystko, aby uniemożliwić wprowadzenie Aktu w życie. 27 marca 1954 roku na posiedzeniu Rady Ministrów Zaleski mówił między innymi: „[...] Muszę stwierdzić, iż obecnie znalazłem się w sytuacji analogicznej do sytuacji prezydenta Narutowicza [...]. Moim najgorętszym pragnieniem jest, aby p. Demidecki (wydawca Słowa Polskiego, atakującego na swoich łamach Zaleskiego) był równie odważny, jak jego teść (chodzi o Elijusza Niewiadomskiego). To uwolniłoby mnie od odpowiedzialności, którą muszę dźwigać na sobie zupełnie sam”<sup>35</sup>.

Nawiązywanie przez prezydenta Zaleskiego do tragicznych wydarzeń sprzed trzydziestu dwóch lat było według mnie świadomym zabiegiem retorycznym mającym na celu podkreślenie dramatyzmu sytuacji. W grudniu 1922 roku Gabriel Narutowicz rzeczywiście mógł się uważać za osamotnionego. Miał przeciwko sobie zdecydowaną większość najważniejszych partii politycznych oraz neutralność z odcieniem niechęci ze strony naczelnika państwa Józefa Piłsudskiego. Przed zaprzysiężeniem Narutowicza w Warszawie organizowano przeciwko niemu bardzo agresywne manifestacje, w trakcie których dochodziło do bójek i pobić, a nawet śmierci człowieka. Zaprzysiężenie prezydenta odbyło się również w niezwykle napiętej atmosferze. Powóz wiozący Narutowicza został obrzucony bryłami śniegu i lodu przez manifestantów. Ostatecznie prezydent został zamordowany przez niezrównoważonego psychicznie człowieka.

Sytuacja Augusta Zaleskiego była inna. Po pierwsze został on prezydentem na podstawie zupełnie innej procedury. Został wyznaczony na urząd przez umierającego Raczkiewicza pośród kontrowersji politycznych i prawnych, z których szef Kancelarii Cywilnej Prezydenta zdawał sobie doskonale sprawę<sup>36</sup>. Zaleski odmiennie niż Narutowicz miał zwolenników w osobach Tadeusza Tomaszewskiego i gen. Władysława Andersa – wielkiego autorytetu zarówno wśród emigracji cywilnej, jak i byłych żołnierzy polskich sił zbrojnych.

Pierwszy Prezydent II RP robił wszystko, aby łagodzić napiętą atmosferę i przekonać do siebie jak największą liczbę przedstawicieli polskiego życia

<sup>35</sup> M. Kornat, *Konstytucja za wszelką cenę. Prezydent RP na uchodźstwie August Zaleski (1947–1972)*, Przemówienie prezydenta Zaleskiego na posiedzeniu Rady Ministrów 27 marca 1954 r. [w:] A. Rzegocki (red.), *Prezydenci i rządy RP na uchodźstwie 1939–1990. Wybrane problemy z historii polskiej emigracji*, Londyn–Kraków 2013, ss. 109–111.

<sup>36</sup> T. Katelbach, *O zjednoczenie...*, ss. 82 i 83.

publicznego, m.in. przez stworzenie rządu (pod patronatem prezydenta) złożonego z przedstawicieli wszystkich najważniejszych ugrupowań, a przede wszystkim endecji. Zaleski przeciwnie. Nie angażował się w próby zjednoczenia rozbitej emigracji, od samego początku krytykował zaś postanowienia zawarte w Akcie zjednoczenia narodowego. Prezydent Zaleski roztrwonił po prostu pokładane w nim zaufanie – przede wszystkim poprzez niedotrzymywanie własnych deklaracji i obietnic.

### **Początek sporu Zaleski – Anders**

Porównywanie przez Zaleskiego sytuacji z marca 1954 roku do jednego z najtragiczniejszych wydarzeń w historii II RP, jakim było zabójstwo Narutowicza, mogło budzić jedynie niesmak i zażenowanie, tym bardziej że prezydent stwierdził, że jest gotowy na śmierć w podobnym zamachu – co było według mnie przejawem jego megalomanii i co z czasem zmieniło podejście wielu polityków do prezydenta. Do grona tych polityków należał tej pory najbardziej zaufany stronnik prezydenta, gen. Władysław Anders.

W sierpniu 1950 roku po śmierci premiera Tadeusza Tomaszewskiego prezydent Zaleski mianował Andersa następcą prezydenta. Nominacja nie została wszakże ogłoszona w Dzienniku Ustaw<sup>37</sup>. 14 maja 1954 roku Anders został natomiast generałem broni.

W maju 1954 roku<sup>38</sup> prezydent kolejny raz przedstawił powody, dla których nie mógł zgodzić się na przystąpienie do Aktu zjednoczenia narodowego. Zaleski przypominał, że PPS w dalszym ciągu nie uznawała go za legalnego Prezydenta RP i nie uznawała żadnych aktów prawnych przezeń asygnowanych. To samo stanowisko podzielały inne stronnictwa skupione w Radzie Politycznej. Według Zaleskiego Akt zjednoczenia nie dotyczył jego jako urzędującego prezydenta i był jedynie umową zawartą pomiędzy stronnictwami a kandydatem na następcę prezydenta, określającą warunki współpracy przyszłego prezydenta z rządem i stronnictwami skupionymi w Radzie Jedności Narodowej. Zaleski twierdził, że Akt zjednoczenia naruszał umowę paryską. Zdaniem Zaleskiego Akt zmuszał kandydata na następcę prezydenta do ciągłej konsultacji ze stronnictwami, co wykluczało samodzielność głowy państwa. Władza przechodziła wobec tego według Zaleskiego w ręce oligarchii partyjnej, pomijającej zdanie zwykłych szarych emigrantów, którzy tym samym tracili jakikolwiek wpływ na rząd. Kontrola taka mogłaby się według niego dokonać jedynie drogą wyborów powszechnych. W związku z tymi okolicznościami

<sup>37</sup> P. Ziętara, *Generał Władysław Anders i emigracyjny legalizm. Od apologii do „rokoszu”* [w:] *Londyńska reduta...*, s. 94.

<sup>38</sup> *List Prezydenta RP do premiera J. Hryniewskiego* [w:] *W obronie...*, ss. 37–39.

prezydent odwołał nominację gen. Sosnkowskiego na stanowisko następcy prezydenta – czym podważył wstępny, podstawowy warunek zjednoczenia<sup>39</sup>. 1 czerwca 1954 roku Zaleski zaproponował gen. Andersowi przyjęcie stanowiska prezydenta, pod następującymi warunkami:

„że dopilnuje, aby «zjednoczenie» doszło do skutku bez naruszenia obowiązującej konstytucji,

że nie zgodzi się na opuszczenie swego urzędu pod presją stronnictw,

że nie dopuści do przejścia władzy w ręce czynników agenturalnych w typie ludzi Bergu”.

Anders stwierdził, że może sprawować urząd bez żadnych warunków wstępnych<sup>40</sup>. 8 czerwca 1954 roku Zaleski wydał długie oświadczenie<sup>41</sup>, w którym po raz kolejny ustosunkowywał się do treści Aktu zjednoczenia oraz możliwości ustąpienia z urzędu. Prezydent stwierdzał w nim, że jego oświadczenie z 16 maja 1953 roku o ustąpieniu z urzędu miało charakter wyłącznie polityczny. A. Urban uważa, że otoczenie Zaleskiego, czyli tzw. grupa zamkowa, w istocie wmanewrowała prezydenta w sytuację bez wyjścia. Zaleski zdecydował się według niego na trwanie na urzędzie nie tylko z osobistych ambicji, ale przede wszystkim dlatego, że nie mógł znaleźć następcy, który by się zobowiązał, że nie przekaże następnie urzędu w ręce gen. Sosnkowskiego – czego Zaleski zdecydowanie sobie nie życzył, a co było powszechnie oczekiwane<sup>42</sup>.

M. Kornat zauważa, że prezydent Zaleski ani w omawianym oświadczeniu, ani nigdy później nie stwierdził, że chce być prezydentem dożywotnio. Podkreślał cały czas, że jego kadencja skończy się „trzy miesiące po zawarciu pokoju”, a więc w czasie, gdy Polska odzyska możliwość samostanowienia i decydowania o swoim losie bez zewnętrznych wpływów<sup>43</sup>.

Deklaracja Zaleskiego została mimo to przyjęta z niedowierzaniem i oburzeniem. Potraktowano ją jako złamanie danego publicznie słowa<sup>44</sup>. Pojawiały się pomysły usunięcia prezydenta z urzędu na podstawie art. 23 konstytucji – stanowiącego, że w razie opróżnienia urzędu prezydenta jego funkcje sprawował zastępczo marszałek Senatu.

Bogusław Miedziński, były marszałek Senatu, i Bronisław Hełczyński, były pierwszy prezes Najwyższego Trybunału Administracyjnego – w swej analizie przekonywali, że wszelkie oświadczenia prezydenta stanowiące wykładnię konstytucji miały moc obowiązującą również dla niego samego. Oznaczało to według nich, że kadencja prezydenta mogła trwać siedem lat – jak zadeklaro-

<sup>39</sup> T. Katelbach, *O zjednoczenie...*, s. 391.

<sup>40</sup> *List Prezydenta RP... [w:] W obronie...*, s. 39.

<sup>41</sup> *Oświadczenie Prezydenta RP w sprawie projektowanego ustąpienia z urzędu Prezydenta [w:] Wybór dokumentów...*, ss. 308 i 309.

<sup>42</sup> A. Urban, *Emigracyjny dramat*, Warszawa 1998, s. 240.

<sup>43</sup> M. Kornat, *Konstytucja...*, s. 100.

<sup>44</sup> A. Ciołkosz, *Kilka słów wyjaśnienia w sprawie scalenia obozu niepodległościowego*, Londyn 1966, ss. 12 i 13, a także T. Katelbach, *O zjednoczenie...*, ss. 394–396.

wał to prezydent w oświadczeniu z 16 maja 1953 roku. Miedziński i Hełczyński uważali wszelkie późniejsze deklaracje Zaleskiego za niezgodne z prawem<sup>45</sup>. Gen. Kazimierz Sosnkowski uważał, że po złamaniu danego publicznie słowa Zaleski nie zasługuje już na zaufanie w żadnej sprawie<sup>46</sup> i że po 9 czerwca 1954 okupuje on swój urząd – należy go więc przez izolację zmusić do ustąpienia ze stanowiska prezydenta. Tomasz Arciszewski i Michał Grażyński w imieniu Komisji Porozumiewawczej 22 czerwca 1954 roku podawali własne pomysły na odsunięcie Zaleskiego:

„[...] 1) Zastosowanie art. 23 Konstytucji, a mianowicie obwieszczenie przez marszałka rozwiązanego Senatu, że urząd Prezydenta RP jest opróżniony i wyznaczenie przez niego w formie zarządzenia pana generała następcą [...].

2) Równocześnie nastąpiłaby uchwała Tymczasowej Rady Jedności Narodowej, że urząd prezydenta jest opróżniony, po czym Rada dokonałaby wyboru osoby prezydenta, dodając w ten sposób do elementu prawnokonstytucyjnego elementu prawnopolityczny, zastępujący uchwałę Zgromadzenia Elektorów.

3) Do tych dwóch aktów dołączałaby się deklaracja lojalności ze strony zebranych przedstawicieli duchowieństwa, władz państwowych oraz organizacji społecznych zgromadzonych na tej sali lub obok<sup>47</sup>.

Niektórzy działacze emigracyjni na czele z generałem Władysławem Andersem doszli do wniosku, że czas miękkich, werbalnych nacisków na prezydenta minął i należy podjąć radykalne kroki. 31 lipca 1954 roku sygnatariusze Aktu zjednoczenia narodowego powołali Tymczasową Radę Jedności Narodowej. Jej celem było doprowadzenie do realizacji postanowień Aktu<sup>48</sup>; 4 sierpnia 1954 roku Anders wystosował do prezydenta ostry w tonie list<sup>49</sup>. Zarzucał w nim Zaleskiemu naruszenie następujących artykułów ustawy zasadniczej:

- ◆ art. 24 ust. 1 (mianowanie następcy prezydenta w razie opróżnienia urzędu prezydenta przed zawarciem pokoju),
- ◆ art. 9 (zespolenie wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego),
- ◆ art. 11 (Prezydent jako najwyższy czynnik w państwie harmonizuje działania naczelnych władz państwowych).

W dalszej części listu Anders zarzucił Zaleskiemu naruszenie umowy paryskiej i oświadczenia z 16 maja 1953 roku o jego ustąpieniu z urzędu po upływie siedmioletniej kadencji. Wobec niewykonania przez prezydenta tych jego zapowiedzi, a także wobec braku zaufania opinii publicznej do głowy pań-

<sup>45</sup> A. Ciołkosz, *Kilka...*, s. 12.

<sup>46</sup> A. Ciołkosz, *Kilka...*, s. 13.

<sup>47</sup> T. Katelbach, *O zjednoczenie...*, s. 420.

<sup>48</sup> Z.J. Werra, *Ukonstytuowanie się, działalność i znaczenie społeczno-polityczne Rady Trzech jako prezydenckiego organu kolegiałnego 1954–1972* [w:] *Działalność niepodległościowa Prezydenta RP na uchodźstwie 1939–1990*, B. Polak i M. Polak (red.), Koszalin 2011, s. 94.

<sup>49</sup> *List Naczelnego Wodza do Prezydenta RP wypowiadający mu posłuszeństwo* [w:] *Wybór...*, s. 310.



stwa – co skutkowało szkodami dla sprawy polskiej – generał wypowiedział mu posłuszeństwo, nie uznając go już dłużej za legalnego Prezydenta RP<sup>50</sup>.

Prezydent Zaleski zareagował na list ze spokojem, ale stanowczo. Odwołał Andersa ze stanowiska generalnego inspektora Sił Zbrojnych i stwierdził, że generał popełnił przestępstwo stypizowane w kodeksie karnym z 1932 roku<sup>51</sup> – w rozdziale XVII zatytułowanym „Zbrodnie stanu” (art. 94 § 2).

Na zwolnione stanowisko został powołany generał Michał Tokarzewski-Karaszewicz. Premier Stanisław Cat-Mackiewicz zaatakował ostro generała Andersa, oskarżając go o warcholstwo, złamanie przysięgi żołnierskiej i kierowanie się osobistymi ambicjami<sup>52</sup>. Argumenty Andersa trafiły jednak do przekonania licznych politykom oraz publicystom emigracyjnym.

---

## Powstanie tzw. Rady Trzech

---

8 sierpnia 1954 roku powstała tzw. Rada Trzech<sup>53</sup> w składzie: Władysław Anders, Edward Raczyński i Tomasz Arciszewski<sup>54</sup>; 13 sierpnia 1954 roku Rada Trzech wydała odezwę skierowaną do Polaków na całym świecie<sup>55</sup>. Jej autorzy podkreślali, że powołanie Rady było koniecznością wobec „samowoli jednostki niepomnej konstytucji i uroczystych zobowiązań”.

Rada za prawowitego prezydenta uznawała gen. Kazimierza Sosnkowskiego. Zaapelowano o skupienie Polonii całego świata wokół Rady Trzech, jak również o nieprzesyłanie datków na Skarb Narodowy. Apel ten spowodował radykalne zmniejszenie wpływów Skarbu. Tymczasem Zaleski dalej wykonywał obowiązki i 3 września 1954 roku mianował swym następcą Eustachego Sapięę. Nominacja ta budziła zdziwienie, gdyż polityk ten od wielu lat nie był aktywny w polskim życiu publicznym i od lat trzydziestych mieszkał w Kenii. Nie ustawały też zabiegi ludzi związanych z „zamkiem”, aby choć symbolicznie ukarać generała za jego działania przeciwko Zaleskiemu. Na czwartym posiedzeniu I Rady RP 19 lutego 1955 roku generał Wacław Przeździecki złożył formalny wniosek o oficjalne potępienie listu i postawy Andersa oraz uznanie jego działań za zbrodnię stanu (art. 94 § 2 kodeksu karnego). Wnosił o powołanie pięcioosobowej komisji zbierającej dowody obciążające generała – tak aby po powrocie do wolnej Polski postawić Andersa przed sądem<sup>56</sup>.

---

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Rozporządzenie Prezydenta RP z 11 lipca 1932 r. Kodeks karny, Dz.U. RP 1932, nr 60, poz. 571.

<sup>52</sup> P. Ziętara, *Generał...* [w:] *Londyńska...*, s. 100.

<sup>53</sup> Z.J. Werra, *Ukonstytuowanie...*, ss. 81–106.

<sup>54</sup> Z.J. Werra, *Ukonstytuowanie...*, s. 94.

<sup>55</sup> *Odezwą Rady Trzech do Polaków* [w:] *Wybór...*, ss. 314 i 315.

<sup>56</sup> G. Kulka, *Komisje prawnoustrojowe Rady Narodowej RP na emigracji w latach 1939–1991*, Warszawa 2009, ss. 169 i 170.



Podczas posiedzenia Komisji Prawniczej 8 marca 1955 roku sporządzono opinię prawną. Nie podzielono w niej poglądu W. Przeździeckiego, aby podstawą oskarżenia Andersa mógł być art. 94 § 2 kodeksu karnego z 1932 roku. Po analizie tego przepisu Komisja doszła bowiem do wniosku, że generał musiałby wypełnić którąś z wymienionych w nim enumeratywnie przesłanek. Komisja w swoim stanowisku stwierdzała:

„Treść pisma z 4 sierpnia 1954 r. i inne oświadczenia gen. Andersa są wyrazem raczej jego negatywnego ustosunkowania się do osoby Prezydenta RP w postaci *nieuznawania*. Kodeks karny nie idzie tak daleko, aby przewidywać karę za zamiar niepoparty czynem, a nawet uprzywilejowuje czyn będący wynikiem zabobonu lub ciemnoty, pomimo wiary w skuteczność działania, przez zwolnienie od odpowiedzialności karnej za tego rodzaju usiłowanie (art. 23 § 3 kodeksu karnego)”<sup>57</sup>.

Komisja postawiła jednak generałowi inne zarzuty. Dowodziła, że popełnił on przestępstwa zawarte w art. 97 § 1 w związku z art. 94 § 2 kodeksu karnego z 1932 roku (wejście w porozumienie z innymi osobami w celu popełnienia przestępstwa z art. 93, 94 i 95).

Owym „wejściem w porozumienie z innymi osobami” było – według Komisji – utworzenie przez Andersa w sierpniu 1954 r. Rady Trzech i jej współpraca z Tymczasową Radą Jedności Narodowej „w celu usunięcia przemocą urzędującego prezydenta lub wywarcia wpływu na jego czynności”. Powoływano się przy tym na przedwojenne orzeczenie Sądu Najwyższego, w którym uznano członkostwo w Komunistycznej Partii Polski za przynależność do „porozumienia dążącego do zmiany ustroju państwa polskiego” (art. 97 w związku z art. 93 k.k.). Komisja stwierdziła, że istniała możliwość podobnej interpretacji przepisów kodeksu karnego w stosunku do działań Andersa po 8 sierpnia 1954 roku<sup>58</sup>.

Komisja zarzucała ponadto Andersowi, że w swoich wystąpieniach uwłaczał on czci i powadze urzędu Prezydenta RP, nawoływał do przystępowania do Tymczasowej Rady Jedności Narodowej; zarzuciła mu też próbę tworzenia spisku wśród byłych żołnierzy zrzeszonych w związkach wojskowych – co zakwalifikowano jako czyn z art. 154 k.k. (publiczne nawoływanie do popełnienia przestępstwa – w tym zbrodni stanu – podlegające karze więzienia do lat 10). Namawianie do nierespektowania aktów wydanych przez prezydenta zakwalifikowano jako czyn z art. 156 k.k. (publiczne nawoływanie do nieposłuszeństwa lub przeciwdziałania ustawom lub prawnym rozporządzeniom władzy – podlegające karze więzienia lub aresztu do lat dwóch). 2 kwietnia 1955 roku po raz kolejny rozpatrywano na posiedzeniu Rady sprawę Andersa. W trakcie obrad zaprezentowano gotowy projekt uchwały zredagowanej przez Komisję Prawniczą. Podkreślano w niej, że ciągłość prawna pre-

<sup>57</sup> G. Kulka, *Komisje...*, ss. 170 i 171.

<sup>58</sup> *Ibid.*

zydenta i rządu jest warunkiem niezbędnym do walki o niepodległość Polski. W związku z tym zdecydowanie potępiono wszelkie działania, które miały na celu nieuznawanie „konstytucyjnego Prezydenta RP, Augusta Zaleskiego, uzurpowanie sobie jego uprawnień konstytucyjnych [...]”.

Kolejny raz zarzucono Andersowi nielegalne działania wyrażające się w:

„a) wystosowaniu do Prezydenta RP 4 sierpnia 1954 r. pisma stanowiącego złamanie przysięgi żołnierskiej przez wypowiedzenie posłuszeństwa Prezydentowi RP i Zwierzchnikowi Sił Zbrojnych;

b) przystąpieniu do tzw. Rady Trzech, mianującej się bezprawnie organem władzy zwierzchniej;

c) wywołaniu rozdwojenia wśród wojska i wciągnięciu żołnierzy wszystkich stopni do rozgrywek partyjnych;

d) bezprawnym występowaniu w charakterze generalnego inspektora polskich Sił Zbrojnych”<sup>59</sup>.

Rozpoczęto także pisanie aktu oskarżenia przeciwko generałowi, ale nawet ludzie popierający prezydenta zdawali sobie sprawę, że próba wytoczenia Andersowi procesu wywoła skandal i jeszcze pogorszy wizerunek prezydenta Zaleskiego wśród zwykłych ludzi, a przede wszystkim wśród ogromnej liczby byłych żołnierzy II Korpusu Polskich Sił Zbrojnych, dla których generał był żywą legendą<sup>60</sup>.

Wszystkie te wydarzenia budziły coraz większą irytację środowisk emigracyjnych. Szczególnie rozczarowana postawą polityków obu stron sporu była redakcja paryskiej „Kultury”. Jej redaktorzy w swej publicystyce zaczęli używać ostrych słów i określeń pod adresem wszystkich aktorów sporu – zarówno prezydenta Zaleskiego, jak gen. Andersa i jego zwolenników – zarzucając im wszystkim lekceważenie konstytucji<sup>61</sup>. Antagonizm pomiędzy „zamkiem” a Radą Trzech pogłębił się jeszcze po 30 sierpnia 1956 r. Wtedy bowiem Rada Trzech ogłosiła, że wstępuje zastępczo w obowiązki prezydenta, a także o powierzeniu Egzekutywie Zjednoczenia Narodowego pełnienia zastępczo praw i obowiązków rządu<sup>62</sup>. Tego samego dnia nastąpiło w Instytucie Sikorskiego w Londynie zaprzysiężenie Rady Trzech w składzie: Władysław Anders, Tadeusz Bór-Komorowski i Edward Raczyński.

---

## Reakcje na działalność Rady Trzech

---

Dualizm ośrodków politycznych emigracji doprowadził do tego, że zarówno prezydent Zaleski, jak i Tymczasowa Rada Jedności Narodowej wydawali

---

<sup>59</sup> G. Kulka, *Komisje...*, s. 173.

<sup>60</sup> G. Kulka, *Komisje...*, ss. 173 i 174, A. Urban, *Emigracyjny...*, s. 38.

<sup>61</sup> A. Urban, *Emigracyjny...*, ss. 263 i 264.

<sup>62</sup> Protokół drugiego posiedzenia Rady Trzech z 30 sierpnia 1956 roku [w:] *Wybór...*, ss. 355 i 356.

oddzielnie oświadczenia dotyczące wypadków polskiego życia publicznego<sup>63</sup>.

Rada Trzech opublikowała np. 4 maja 1957 roku orędzie na temat odwilży systemu komunistycznego w Polsce po październiku 1956 i dojściu do władzy Władysława Gomułki<sup>64</sup>. Prezydent Zaleski wielokrotnie na przestrzeni lat wypowiadał się o sytuacji w Polsce<sup>65</sup>.

W 1961 r. generał Anders udał się do Stanów Zjednoczonych w celu spotkania z tamtejszą Polonią. Obawiając się, że jego nieobecność w Londynie zostanie wykorzystana przez zwolenników prezydenta, przekazał on funkcje wojskowe gen. Tadeuszowi Borowi-Komorowskiemu<sup>66</sup>. Obóz „zamkowy”, dowiedziawszy się o działaniach Andersa, wysłał do Polonii amerykańskiej specjalne oświadczenie dyskredytujące osobę generała<sup>67</sup>.

Szok i konsternację w obozie prezydenckim wywołała sprawa „zamkowego” premiera Hugona Hankego, który pod pozorem wizyty we Włoszech w 1955 roku wrócił do PRL i ze szczegółami opowiadał o sprawach „polskiego Londynu”. Podobnie postąpił Stanisław Cat-Mackiewicz, który po powrocie do kraju w 1956 roku opublikował paszkwil Londyniszczę.

Prezydent Zaleski trwał na urzędzie aż do swojej śmierci w roku 1972. Była to najdłuższa prezydentura na emigracji, a także w całej historii tego urzędu w Polsce. Jego następcą został Stanisław Ostrowski. Po wahaniach Rada Trzech uznała go za legalnego Prezydenta RP i rozwiązała się – co stworzyło podwaliny pod zjednoczenie podzielonej przez tak długi okres emigracji<sup>68</sup>.

---

## Wnioski

---

Prezydent Raczkiewicz nie powinien był ukrywać przed opinią publiczną informacji o swej bardzo ciężkiej i nieuleczalnej chorobie (zrobił to zresztą nie po raz pierwszy). Na początku 1947 roku, gdy czuł, że stan jego zdrowia mocno się pogorszył, powinien wyjaśnić sytuację i zrzec się urzędu na rzecz premiera Tomasza Arciszewskiego. Postąpiłby wtedy zgodnie z przepisami

<sup>63</sup> Zob. np. Orędzie Prezydenta RP do kraju po wypadkach październikowych, a także Sprawozdanie z posiedzenia TRJN poświęcone wypadkom w kraju [w:] Wybór..., ss. 384–426; J. Giedroyc, Autobiografia..., ss. 126 i 127.

<sup>64</sup> Z.J. Werra, *Ukonstytuowanie...*, s.102

<sup>65</sup> B. Polak, *August Zaleski Prezydent Rzeczypospolitej 1947–1972 w świetle przemówień, apeli i wywiadów* [w:] Londyńska..., ss. 53–72, B. Polak i M. Polak, *Działalność niepodległościowa prezydentów na uchodźstwie 1939–1990*, Koszalin 2011, ss. 67–79.

<sup>66</sup> Z.J. Werra, *Ukonstytuowanie...*, s. 104: „Na wypadek przedłużania się z siły wyższej mojej nieobecności lub niemożności pełnienia przeze mnie moich obowiązków generał Tadeusz Bór-Komorowski obejmie funkcje wojskowe”.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> M. Kornat, *Ostatni akt...*, s. 105; W. Hładkiewicz, A. Ilciów, *Rodem ze Lwowa. Stanisław Ostrowski jako prezydent RP na uchodźstwie* [w:] *Prezydenci i rządy na uchodźstwie 1939–1990. Wybrane problemy z historii polskiej emigracji*, Londyn 2013, s. 115.

konstytucji kwietniowej i postanowieniami umowy paryskiej – zachowując uznanie większości liczących się polityków i działaczy emigracyjnych – a także nie dopuściłby do gorszącego sporu o następstwo na najważniejszym wedle konstytucji kwietniowej urzędzie w państwie.

Decyzja prezydenta doprowadziła do wieloletniego, bardzo ostrego konfliktu w łonie polskiej emigracji politycznej, podkopującego autorytet nie tylko urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, ale także polski interes na arenie międzynarodowej.

Zarówno nieustępliwa postawa Augusta Zaleskiego – który nie zamierzał zgodnie z sugestiami zrzec się urzędu – jak ostra reakcja na te wydarzenia ze strony premiera Tomasza Arciszewskiego oraz (przede wszystkim) gen. Władysława Andersa doprowadziły do eskalacji emocji oraz wzajemnych oskarżeń o łamanie prawa z jednej strony przez Zaleskiego, a z drugiej przez członków Rady Trzech.

Narastanie sporów i konfliktu szczególnie w latach 1954–1970 pokazało – nie pierwszy raz w polskich dziejach – że osobiste urazy i ambicje zwaśnionych polityków stały ponad przestrzeganiem prawa i dobrem Narodu, o których to wartościach ludzie ci powinni zawsze pamiętać.

### Abstrakt

Wiosną 1947 roku po śmierci Władysława Raczkiewicza w środowiskach emigracji londyńskiej rozgorzał ostry spór o wykładnię przepisów konstytucji kwietniowej dotyczących następstwa prezydenta RP. W tym czasie wyszła bowiem na jaw dyspozycja zmarłego prezydenta z 26 kwietnia 1947 roku, w której swoim następcą mianował Augusta Zaleskiego.

Spotkało się to z silnym oporem licznych środowisk emigracyjnych, których uosobieniem stała się antyprezydencka działalność gen. Władysława Andersa, stojącego w latach 1954–1970 na czele tzw. Rady Trzech. Mimo zdecydowanej krytyki swych działań prezydent August Zaleski nie zamierzał zrzec się urzędu i sprawował go aż do śmierci w kwietniu 1972 roku, stając się w ten sposób najdłużej urzędującym polskim prezydentem w historii.

**Słowa kluczowe:** prezydent, konstytucja kwietniowa, Akt zjednoczenia narodowego, Rada Trzech, August Zaleski, Władysław Anders.

## **BIBLIOGRAFIA**

Ciołkosz A., Kilka słów wyjaśnienia w sprawie scalenia obozu niepodległościowego, Londyn 1966.

Działalność niepodległościowa prezydentów na uchodźstwie 1939–1990, B. Polak, M. Polak (red.), Koszalin 2011.

Dzienniki czynności Prezydenta RP Władysława Raczkiewicza, tom 2: 1943–1947, oprac. J. Piotrowski, Wrocław 2004.

Giedroyc J., Autobiografia na cztery ręce, Warszawa, Paryż 2006.

Górecki D., Polskie naczelne władze państwowe na uchodźstwie w latach 1939–1990, Warszawa 2002.

Hładkiewicz W., Ilciów A., Prezydenci i rządy na uchodźstwie 1939–1990. Wybrane problemy z historii polskiej emigracji, red. H. Taborska, Londyn 2013.

Jędrzejewicz W., Wspomnienia, Wrocław 1993.

Katelbach T., O zjednoczenie i legalizm. Ostatni akt życia publicznego Kazimierza Sosnkowskiego, Warszawa 2017.

Kierownictwo obozu niepodległościowego na obczyźnie 1945–1990, A. Szkuta (red.), Londyn 1996.

Kulka G., Komisje prawnoustrojowe Rady Narodowej RP na emigracji w latach 1939–1991, Warszawa 2009.

Londyńska reduta. Prezydenci RP na uchodźstwie i działalność polskiej emigracji niepodległościowej, red. J. Kłaczko et al., Toruń 2017.

Prezydenci i rządy RP na uchodźstwie 1939–1990. Wybrane problemy z historii polskiej emigracji, A. Rzegocki (red.), Londyn–Kraków 2013.

Urban A., Emigracyjny dramat, Warszawa 1998.

Warszawa nad Tamizą. Z dziejów polskiej emigracji politycznej po drugiej wojnie światowej, red. A. Friszke, Warszawa 1994.

W obronie konstytucji i niezależności polityki polskiej: zbiór dokumentów od września 1952 do 9 czerwca 1954 r., Londyn 1955.

Wybór dokumentów do dziejów polskiego uchodźstwa niepodległościowego, oprac. i red. A. Suchnitz, Londyn 1997.

Ziętara P., Misja ostatniej szansy. Próba zjednoczenia polskiej emigracji politycznej w latach 1952–1956, „Przegląd Historyczny” 1993, LXXXIV, 2.



## Notatka z konferencji „Nowelizacja prawa karnego dokonana na mocy ustawy z 7 lipca 2022 r. (Dz.U. 2022 poz. 2600 ze zm.) – czy potrzebna jest reforma reformy?”

[A note from the conference “The Amendment of the Criminal Law Made by the Act of 7 July 2022 (Journal of Laws 2022, item 2600, as amended) – Is Reform of Reform Needed?”]

**17** maja 2024 r. na Wydziale Prawa Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji w Warszawie odbyła się konferencja naukowa zatytułowana „Nowelizacja prawa karnego dokonana na mocy ustawy z 7 lipca 2022 r. (Dz.U. 2022 poz. 2600 ze zm.) – czy potrzebna jest reforma reformy?”. Wzięło w niej udział ponad dwieście osób.

Konferencję otworzył p.o. rektor Europejskiej Wyższej Szkoły Prawa i Administracji, prof. dr hab. Roman Wieruszewski. Została ona podzielona na dwa panele. Podczas pierwszego z nich uczestnicy ocenili wprowadzone zmiany legislacyjne z punktu widzenia reprezentowanych przez siebie instytucji państwowych. W tej części głos zabrali: dr Arkadiusz Myrcha – sekretarz stanu w Ministerstwie Sprawiedliwości, r. pr., dr Valeri Vachev – zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, dr Piotr Bogacki – dyrektor Zespołu ds. przestępczości wobec dzieci w Biurze Rzecznika Praw Dziecka, jak również mł. insp. Agnieszka Romańska – radca Wydziału Prewencji Biura Prewencji Komendy Głównej Policji. Moderatorem tego panelu była dr hab., prof. EWSPA Marta Kolendowska-Matejczuk.

W drugim panelu wystąpili przedstawiciele zawodów prawniczych, którzy również dokonali oceny tytułowej nowelizacji. W tej części udział wzięli: dr Michał Mistygacz – Uniwersytet Warszawski, dr Ewa Dawidziuk – prodziekan ds. studenckich Wydziału Prawa USWPS, dr Sebastian Ładoś – sędzia Sądu Okręgowego w Warszawie, prezes Sądu Rejonowe-



go dla Warszawy-Woli w Warszawie, dr Andrzej Ważny – prof. EWSPA, adw., Andrzej Kryże – prok. Prokuratury Krajowej w st. spocz., a także r. pr. Katarzyna Łakoma. Panel prowadziła dr Karolina Szwarc.

Po każdym panelu następowała dyskusja z udziałem publiczności. Uczestnicy konferencji omówili wiele interesujących (i budzących czasem silne emocje) zagadnień, spośród których można wymienić: pilną potrzebę odrzucenia 14. roku życia jako minimalnego wieku odpowiedzialności karnej, wpływ nowelizacji na kształtowanie się liczby czynów przepełowionych, wejście w życie ustawy nowelizującej, zmiany kodeksu karnego wykonawczego, wpływ nowelizacji na inne dziedziny prawa, zaostrzenie sankcji karnych, problem inflacji prawa, a także odebranie sądom swobody orzekania.

Odpowiadając na postawione w tytule konferencji pytanie, uczestnicy konferencji w przeważającej części wypowiedzieli pogląd o niezbędności zmian w nowelizacji z 7 lipca 2022 r. – podjęto nawet rozważania o potrzebie napisania kodeksu karnego od nowa.

Efektom konferencji będzie publikacja pokonferencyjna. (ks)



## Informacje dla Autorów

W Redakcji Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych (nazwa skrócona: EPPiSM) zasady publikowania tekstów są następujące:

1. Przekazując tekst Redakcji, Autor przenosi na Wydawcę wyłączone prawo do jego publikacji.
2. Zgoda Autora na publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych obejmuje wersje: elektroniczną (e-publicacja) oraz drukowaną (papierową).
3. Wersję elektroniczną Europejskiego Przeglądu Prawa i Stosunków Międzynarodowych uważa się za podstawową.
4. Tekst zgłoszony do publikacji w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie może być wcześniej opublikowany w innym czasopiśmie (w wersji elektronicznej i / lub drukowanej) ani rozpatrywany pod kątem publikacji.
5. Teksty przekazuje się drogą elektroniczną (email: ewspa.kwartalnik.eppism@gmail.com) albo pocztową (adres: ul. Okopowa 59, 01-043 Warszawa, 4. piętro) – w drugim przypadku z zapisaną na odczytywalnym nośniku wersją elektroniczną oraz z papierowym, jednostronnym wydrukiem.
6. Każdy tekst poddawany jest wstępnej ocenie Redakcji, która może go odrzucić, w szczególności gdy nie zachowano podstawowych reguł naukowej lub językowej poprawności, a także gdy naruszono choćby jedną z zasad publikacji właściwych dla EPPiSM, w tym zwłaszcza zasadę autorskiej rzetelności (np. *ghostwriting*, *guest authorship*). Tekst, który nie został odrzucony, poddawany jest ocenie merytorycznej co najmniej dwóch niezależnych recenzentów w procedurze anonimowej (*double-blind*). Przygotowują oni na piśmie recenzje zawierające uwagi i wskazówki dla Autorów oraz jednoznaczny wniosek w kwestii dopuszczenia tekstu do publikacji. Na tej podstawie Redakcja podejmuje decyzję: a) o przyjęciu go do publikacji; b) o warunkowym przyjęciu do publikacji – po uwzględnieniu przez autora wskazanych przez recenzentów zmian; c) o odmowie przyjęcia do publikacji.
7. Redakcja nie ujawnia nazwisk recenzentów poszczególnych materiałów. Co najmniej raz w roku publikuje się listę recenzentów na stronie internetowej kwartalnika.

8. Minimalna objętość nadsyłanych do EPPiSM artykułów naukowych i glos wynosi 20 000 znaków (tu i dalej liczonych ze spacjami i przypisami).
9. Maksymalna objętość artykułu naukowego nie powinna być większa niż 60 000 znaków. W razie przekroczenia – zwłaszcza znaczącego – wskazanego limitu Redakcja może zaproponować Autorowi podział tekstu na części. Objętość glosy nie powinna przekraczać 40 000 znaków.
10. W artykule i glosie znajdują się dodatkowo: tytuł w języku angielskim, abstrakt w językach polskim i angielskim (o orientacyjnej objętości 500–2500 znaków), słowa kluczowe w językach polskim i angielskim (co najmniej trzy), a także bibliografia załącznikowa.
11. Autor dołączy ponadto: informację o sobie (status naukowy, zawodowy, afiliacja, numer ORCID, adres poczty elektronicznej, telefon itp.) oraz oświadczenie, że tekst nie został dotychczas nigdzie opublikowany, a Redakcja EPPiSM nabywa na wyłączność prawo do jego publikacji. W wypadku publikacji wieloautorskich podanie informacji o sobie i obowiązek złożenia oświadczenia dotyczy wszystkich Autorów.
12. Artykuł naukowy prócz abstraktu powinien zawierać wyodrębniony, najlepiej kilkudzaniowy wstęp (lid). Abstrakt należy sporządzić z użyciem słów kluczowych (każde słowo kluczowe winno być w nim użyte). Abstrakt dotyczy treści artykułu, czyli jest streszczeniem – i jako taki powinien zawierać zwroty typu: „Celem artykułu jest...” albo „Przedmiotem artykułu jest”, a także przedstawić syntetyczne wyjaśnienie, jak ten cel został zrealizowany, np. „Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie...”, „Autor udzielił odpowiedzi pozytywnej / negatywnej” – jest to *minimum minimorum* abstraktu. Wstęp odnosi się natomiast do tematyki poruszonej w artykule, czyli jest syntetycznym do niej wprowadzeniem. Wstęp nie powinien (nawet we fragmencie) powielać ani parafrazować abstraktu.
13. Nieodłączną częścią każdego artykułu naukowego i glosy są końcowe wnioski (konkluzje).
14. W razie przywoływania w tekście publikacji elektronicznych oprócz autora i tytułu należy podać adres strony internetowej wraz z datą dostępu.
15. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przytacza się z obligatoryjnym wskazaniem jednostki redakcyjnej danego orzeczenia – czyli punktu (TSUE) lub paragrafu (ETPC) – przykładowo w następujący sposób:
  - <sup>1</sup> Postanowienie TS z 12 lutego 2019 r., RH, C8/19 PPU, EU:C:2019:110, pkt 60.
  - <sup>2</sup> Wyrok Sądu UE z 15 grudnia 2010 r., E.ONEnergie/Komisja, T141/08, EU:T:2010:516, pkt 56 i przywołane tam orzecznictwo.

<sup>3</sup> Wyrok ETPC z 25 marca 1998 r., *Belziuk v. Polska*, skarga nr 23103/93, § 37. W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia pomija się sygnaturę ECL (TSUE) albo numer skargi (ETPC).

16. Orzecznictwo krajowe przykładowo przytacza się następująco:

<sup>1</sup> Wyrok SN z 12 marca 2008 r., I CSK 430/07, OSNC 2009, nr 5, poz. 75.

<sup>2</sup> Postanowienie TK z 27 września 2005 r., U 2/05, OTK ZU-A 2005, nr 8, poz. 96, cz. II, pkt 2.

<sup>3</sup> Wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK ZU-A 2015, nr 11, poz. 185, cz. III, pkt 6.12.

<sup>4</sup> Wyrok NSA z 24 października 2000 r., V SA 613/00, OSP 2001, nr 5, poz. 82.

<sup>5</sup> Wyrok SA w Krakowie z 23 kwietnia 1998 r., II AKa 48/98, LEX nr 35155.

<sup>6</sup> Postanowienie SA w Łodzi z 15 lutego 2023 roku, II AKz 74/23 (niepublikowane).

W kolejnych przytoczeniach tego samego orzeczenia krajowego pomija się miejsce publikacji lub adnotację o jej braku.

17. Po przyjęciu tekstu do publikacji Redakcji przysługuje prawo opracowania edytorskiego, typograficznego, językowego itp.

18. Za publikację w Europejskim Przeglądzie Prawa i Stosunków Międzynarodowych nie wypłaca się honorariów autorskich ani nie pobiera się opłat (APC).

**Wydawca EPPiSM**



## Information for Authors

The Editorial Board of the European Law & International Relations Review [Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych] (abbreviated name: EL&IRR [EPPiSM]) has the following rules for publishing texts:

- (1) By submitting a text to the Editor, the Author transfers to the Publisher the exclusive right to publish it.
- (2) The Author's consent to publication in the European Law & International Relations Review includes the electronic (e-publication) and printed (paper) versions.
- (3) The electronic version of the European Law & International Relations Review is considered the primary version.
- (4) A text submitted for publication in the European Law & International Relations Review must not have been previously published in another journal (electronic and/or print) or considered for publication.
- (5) Texts are submitted either electronically (e-mail: ewspa.kwartalnik.epism@gmail.com) or by post (address: 59 Okopowa St., 01-043 Warsaw, 4th floor) – in the latter case with an electronic version saved on a readable medium and with a paper, single-sided printout.
- (6) Each text is subjected to an initial assessment by the Editorial Board, which may reject it, in particular if the basic rules of scientific or linguistic correctness have not been observed, or if at least one of the principles of publication proper to the EL&IRR has been violated, including in particular the principle of author's integrity (e.g. ghostwriting, guest authorship). A text that has not been rejected is subjected to substantive assessment by at least two independent reviewers in a double-blind procedure. They prepare written reviews containing remarks and instructions for the Authors and a clear conclusion as to whether the text should be accepted for publication. On this basis, the Editorial Board decides: a) to accept it for publication; b) to accept it conditionally for publication – after the author has incorporated the changes indicated by the reviewers; c) to refuse to accept it for publication.
- (7) The editors shall not disclose the names of reviewers of individual materials. A list of reviewers is published at least once a year on the quarterly's website.

- (8) The minimum length of scientific articles and glosses submitted to the EL&IRR shall be 20,000 characters [here and hereafter counted with spaces and footnotes].
- (9) The maximum volume of a scientific article should not exceed 60,000 characters. If this limit is exceeded – particularly significantly – the Editors may suggest that the author divide the text into parts. The volume of the glossary should not exceed 40,000 characters.
- (10) The article and the review will additionally contain: the title in English, an abstract in Polish and English (approximate length 500–2500 characters), keywords in Polish and English (at least three), and an appendix bibliography.
- (11) In addition, the Author shall include: information about him/herself (academic and professional status, affiliation, ORCID number, e-mail address, telephone number, etc.) and a statement that the text has not been published anywhere before and that the EL&IRR Editorial Board acquires the exclusive right to publish it. In the case of multi-authored publications, the information about oneself and the obligation to submit a statement apply to all authors.
- (12) In addition to the abstract, the scientific article should include a separate, preferably several-sentence introduction (leader). The abstract should be written using keywords (each keyword should be used in the abstract). The abstract is concerned with the content of the article, i.e. it is a summary – and as such should contain phrases such as “The aim of the article is...” or “The subject of the article is...” and also provide a synthetic explanation of how this aim has been achieved, e.g. “The aim of the article is to answer the question...”, “The author has provided a positive/negative answer” – this is the *minimum minimorum* of the abstract. The introduction, on the other hand, refers to the subject matter covered in the article, i.e. it is a synthetic introduction to it. The introduction should not (even in part) duplicate or paraphrase the abstract.
- (13) Final conclusions are an integral part of every scientific article and glossary.
- (14) Where reference is made in the text to electronic publications, in addition to the author and the title, the address of the website should be given, together with the date of access.
- (15) Case law of the Court of Justice of the European Union and of the European Court of Human Rights shall be cited with the obligatory indication of the editorial unit of the decision in question – i.e. point (CJEU) or paragraph (ECHR) – for example as follows:

<sup>1</sup> Order of the CJ of 12 February 2019, RH, C 8/19 PPU, EU:C:2019:110, para 60.

<sup>2</sup> Judgment of the EU General Court of 15 December 2010, E.ONEnergie/Commission, T 141/08, EU:T:2010:516, para 56 and case law cited therein.



<sup>3</sup> ECtHR judgment of 25 March 1998, *Belziuk v. Poland*, Application no. 23103/93, § 37. Subsequent citations of the same judgment omit either the ECL (CJEU) or the complaint number (ECtHR).

(16) National case law is cited by way of example as follows:

<sup>1</sup> Judgment of the Supreme Court of 12 March 2008, I CSK 430/07, OSNC 2009, no. 5, item 75.

<sup>2</sup> Order of the Constitutional Court of 27 September 2005, U 2/05, OTK ZU-A 2005, no. 8, item 96, part II, point 2.

<sup>3</sup> Judgment of the Constitutional Court of 3 December 2015, K 34/15, OTK ZU-A 2015, no. 11, item 185, part III, point 6.12.

<sup>4</sup> Judgment of the Supreme Administrative Court of 24 October 2000, V SA 613/00, OSP 2001, no. 5, item 82.

<sup>5</sup> Judgment of the Court of Appeal in Kraków of 23 April 1998, II AKa 48/98, LEX no 35155.

<sup>6</sup> Decision of the Court of Appeal in Łódź of 15 February 2023, II AKz 74/23 (unpublished). Subsequent citation of the same national judgment shall omit the place of publication or a note of its absence.

(17) Once a text has been accepted for publication, the Editor has the right to make editorial, typographical, linguistic, etc. adjustments.

(18) No royalties or fees (APCs) shall be paid for publication in the *European Law & International Relations Review*.

**Publisher of the ERL&IR [EPPiSM]**